

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Martin Pučan

**Opatření obecné povahy jako nástroj ochrany
životního prostředí**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 2. 9. 2024

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 183 174 znaků včetně mezer.

V Praze dne 2. 9. 2024

Martin Pučan

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce doc. JUDr. PhDr. Zdeňku Fialovi, Ph.D. za odborné vedení a cenné rady při psaní této diplomové práce.

Obsah

Úvod	- 1 -
1. Opatření obecné povahy	- 3 -
1.1. Vymezení opatření obecné povahy	- 3 -
1.2. Konkrétnost věci a abstraktní vymezení adresátů	- 5 -
1.3. Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy	- 6 -
1.4. Dílčí závěr	- 7 -
2. Procesní úprava a náležitosti opatření obecné povahy	- 9 -
2.1. Řízení o návrhu opatření obecné povahy	- 9 -
2.2. Přezkum opatření obecné povahy v rámci veřejné správy	- 11 -
2.3. Soudní přezkum opatření obecné povahy.....	- 12 -
2.4. Nicotnost opatření obecné povahy	- 15 -
2.5. Náležitosti opatření obecné povahy.....	- 17 -
2.6. Dílčí závěr	- 20 -
3. Srovnání opatření obecné povahy s dalšími formami správní činnosti	- 22 -
3.1. Úvod	- 22 -
3.2. Srovnání opatření obecné povahy a správního aktu	- 22 -
3.2.1. Srovnání pojmových znaků	- 22 -
3.2.2. Srovnání procesní úpravy	- 24 -
3.2.3. Následky záměny forem	- 26 -
3.3. Srovnání opatření obecné povahy a nařízení.....	- 27 -
3.3.1. Srovnání pojmových znaků	- 27 -
3.3.2. Srovnání procesní úpravy	- 29 -
3.3.3. Následky záměny forem	- 29 -
3.4. Dílčí závěr	- 31 -
4. Opatření obecné povahy ve složkových zákonech práva životního prostředí	- 33 -
4.1. Úvod	- 33 -
4.2. Opatření obecné povahy v zákoně o ochraně přírody a krajiny	- 37 -
4.2.1. Úvod	- 37 -
4.2.2. Obecná ochrana druhů rostlin a živočichů, zvláště chráněné druhy a památné stromy	- 37 -
4.2.3. Regulace nepůvodních druhů a kříženců.....	- 41 -
4.2.4. Ochrana a regulace činností ve zvláště chráněných územích.....	- 45 -
4.3. Opatření obecné povahy ve vodním zákoně.....	- 51 -
4.3.1. Úvod	- 51 -
4.3.2. Omezení nakládání s vodami a opatření při nedostatku vody	- 52 -
4.3.3. Národní plány povodí a ochrana před povodněmi.....	- 55 -
4.3.4. Ochranná pásma vodních zdrojů a vodních děl.....	- 58 -
4.4. Opatření obecné povahy v lesním zákoně	- 61 -

4.5. Opatření obecné povahy v zákoně o ochraně ovzduší.....	- 64 -
4.6. Dílčí závěr	- 64 -
Závěr.....	- 66 -
Seznam použitých zkratk.....	- 68 -
Seznam použitých zdrojů.....	- 70 -
Příloha – Seznam opatření obecné povahy ve složkových zákonech práva životního prostředí	- 75 -
Abstrakt.....	- 82 -
Abstract	- 83 -

Úvod

Z principu odpovědnosti státu za ochranu a stav životního prostředí vyplývá pro stát mimo jiné povinnost vytvořit právní zajištění této ochrany.¹ Stát, a zde zejména zákonodárce při tvorbě právních předpisů, k zajištění náležité ochrany životního prostředí může využívat různé právní nástroje.² Ovšem při volbě mezi různými druhy nástrojů, které by eventuelně šlo použít na danou právem předvídanou situaci, by měl zákonodárce provést výběr nejvhodnějšího právního nástroje na základě určitých kritérií. První kritérium, které přijde v kontextu práva životního prostředí na mysl, je samozřejmě to, zda zvolené legislativní řešení zajistí dostatečnou ochranu životního prostředí. Toto kritérium je kritériem stěžejním, koneckonců ochrana životního prostředí je samotným důvodem existence práva životního prostředí, ovšem při volbě legislativního řešení by se nemělo jednat o kritérium jediné. Zákonodárce by při tvorbě regulace měl brát rovněž ohled na požadavky ekonomického a sociálního vývoje a tyto koordinovat s ochranou životního prostředí, což je přístup, který odpovídá principu trvale udržitelného rozvoje.³

Zákonodárce by tedy ideálně měl vybrat legislativní řešení, které vhodně vyvažuje jednotlivé, často protichůdné zájmy, a měl by zvolit legislativní řešení a vybrat takové právní nástroje, které sice na jedné straně zajistí nejvyšší reálně možnou ochranu životního prostředí a na straně druhé budou respektovat i další zájmy a nebudou v nepřiměřené míře zatěžovat adresáty právních norem, a tím tedy umožní ekonomický i sociální vývoj společnosti. Cílem práva životního prostředí je tedy najít legislativní řešení, které bude vhodně vyvažovat rozličné zájmy, tedy zejména zájem na ochraně životního prostředí, jiné veřejné zájmy a dále pak oprávněné zájmy adresátů právních norem.

Ve své diplomové práci jsem se rozhodl zaměřit na jeden z právních nástrojů ochrany životního prostředí, a to na opatření obecné povahy. Tento nástroj nejdříve obecně charakterizuji, následně se budu zabývat procesní úpravou přijetí a přezkumu opatření obecné povahy. Poté jej porovnam s jinými právními nástroji používanými v právu životního prostředí, zejména abstraktními akty (podzákonnými právními předpisy) a konkrétními akty (správními rozhodnutími), se kterými sdílí některé definiční znaky. Na základě popsaných materiálních znaků opatření obecné povahy se pak pokusím posoudit použitelnost tohoto institutu v právu

¹ DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 61, marg. č. 225.

² DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 36, marg. č. 128.

³ DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 50, marg. č. 193.

životního prostředí. Při zpracovávání mé diplomové práce tedy budu nejprve analyzovat institut opatření obecné povahy, identifikovat jeho specifika a odlišnosti od jiných právních nástrojů, dále pak analyzovat případy, ve kterých současná právní úprava ve složkových zákonech práva životního prostředí tento institut používá, a zda je v těchto případech volba tohoto institutu vhodná. Budu tedy zkoumat vhodnost užití institutu opatření obecné povahy k řešení různých právně upravených situací vyvstávajících při ochraně životního prostředí, přičemž vhodností zde v návaznosti na výše uvedené mám na mysli schopnost vyřešit různé situace takovým způsobem, který bude co možná nejlépe vyvažovat zájem na ochraně životního prostředí, jiné veřejné zájmy a zájmy adresátů právních norem. Cílem mé diplomové práce je tedy komplexní analýza užívání institutu opatření obecné povahy jako nástroje ochrany životního prostředí v návaznosti na ústavně zakotvenou povinnost státu chránit životní prostředí.

V první části diplomové práce obecně vymezím institut opatření obecné povahy. Ve druhé části se budu zabývat procesní úpravou vydání opatření obecné povahy a náležitostmi, které musí vydané opatření splňovat. Ve třetí části srovnám opatření obecné povahy s dvěma hlavními alternativami tohoto institutu, tedy abstraktními akty a konkrétními akty. Ve čtvrté části se budu zabývat použitím institutu opatření obecné povahy v právu životního prostředí, zejména zde provedu analýzu všech úkonů, pro které současná právní úprava ve složkových zákonech práva životního prostředí využívá formy opatření obecné povahy, přičemž se zaměřím na zhodnocení vhodnosti zavedení této formy, tedy zda daný úkon splňuje materiálně znaky opatření obecné povahy.

Ke zpracování diplomové práce použiji vzhledem ke stanovenému cíli deskriptivní metodu k popsání institutu opatření obecné povahy a jeho specifík, dále pak použiji analytickou metodu ke zpracování analýzy užívání opatření obecné povahy jako nástroje ochrany životního prostředí.

1. Opatření obecné povahy

1.1. Vymezení opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je v kontextu vývoje českého (respektive i československého a rakouského) správního práva relativně nový institut. Do českého právního řádu byl tento institut poprvé zaveden zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, s účinností od 1. 5. 2005, který zároveň novelizoval i soudní řád správní, do kterého byla vložena ustanovení o soudním přezkumu opatření obecné povahy. Nový správní řád, který již od počátku obsahoval obecnou úpravu institutu opatření obecné povahy v části šesté, byl sice přijat dříve, ovšem nabyl účinnost až 1. 1. 2006.

Důvodem zavedení institutu opatření obecné povahy bylo dle důvodové zprávy „*dát dotčeným osobám alespoň minimální práva, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy a jak se již stalo v některých zvláštních úpravách*“.⁴ Požadavek na existenci alespoň základní procesní úpravy vydávání aktů aplikace práva lze dovodit i z judikatury Ústavního soudu, který mimo jiné dospěl k názoru, že v návaznosti na ústavní maximum, dle které lze státní moc uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon,⁵ nelze považovat za ústavně akceptovatelnou úplnou absenci explicitní zákonné procedurální úpravy.⁶

Správní řád neobsahuje pozitivní definici opatření obecné povahy, nicméně v ustanovení § 171 negativně uvádí, že se tato část použije na „*závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*“. Přesto však i tato negativní definice vystihuje hlavní specifikum tohoto právního institutu, tedy že se jedná o jednu z forem správní činnosti, která v sobě spojuje znaky dvou základních forem správní činnosti, tedy nařízení a správního aktu⁷ (proto se také tento akt někdy označuje jako akt smíšené povahy či smíšený správní akt, používáme-li pojem správní akt v širším smyslu). Znaky typickými pro správní akt jsou konkrétnost věci a individualizace adresáta, pro nařízení je pak typickým znakem

⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, č. 500/2004 Dz, Obecná část, bod 3.

⁵ Zejména ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁶ Například náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

⁷ Co se týče terminologie forem správní činnosti, budu v této práci používat terminologii prof. Hendrycha, tedy pojem „nařízení“ budu v této práci používat jako teoretický pojem, který zahrnuje právní předpisy vydané správním úřadem či jiným zmocněným orgánem k provedení zákona, tedy jako synonymum pojmu „normativní správní akt“. Načež pojem „správní akt“ budu používat v užším slova smyslu zahrnujícím pouze správní rozhodnutí, tedy jako synonymum pojmu „individuální správní akt“ (vizte např. HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 123, marg. č. 232 a násl., a s. 133, marg. č. 251).

abstraktnost určení adresátů i věcí, kterých se týká.⁸ Jelikož správní řád neobsahuje pozitivní definici opatření obecné povahy, přichází v úvahu dvě možné kombinace těchto typických znaků, tj. akt v konkrétní věci s abstraktním vymezením adresátů (konkrétně-abstraktní akt), nebo akt řešící obecné otázky týkající se konkrétních adresátů (abstraktně-konkrétní akt).⁹ Tímto se správní řád liší od původního vládního návrhu, který v § 137 pozitivně definoval opatření obecné povahy jako „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob*“, původní návrh jej tedy definoval pouze jako konkrétně-abstraktní akt.¹⁰ I přes absenci pozitivní definice opatření obecné povahy lze však ze správního řádu dovodit, že měl zákonodárce na mysli právě konkrétně-abstraktní akt, což vyplývá mimo jiné z ustanovení § 173 odst. 3, které stanoví, že „*[p]ovinnost, 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*“, což naznačuje, že opatření obecné povahy je aktem v konkrétní věci, ovšem s abstraktně určenými adresáty, kteří musí být nejdříve identifikováni správním aktem, aby mohla být povinnost vůči nim vymáhána. K definici obdobné té v původním vládním návrhu správního řádu, tedy že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů dospěla i judikatura¹¹ nebo odborná literatura.¹² Nadto, i pokud bychom dospěli k závěru, že by z důvodu absence pozitivní zákonné definice mohl být opatřením obecné povahy teoreticky i abstraktně-konkrétní akt, mnozí autoři se domnívají, že tento institut postrádá praktickou využitelnost a může se použít jen v daleko méně frekventovaných případech než konkrétně-abstraktní akt, někteří autoři dokonce existenci aktu, který by se dal pod tuto kategorii podřadit, zcela vylučují.¹³

Kvůli absenci zákonné definice opatření obecné povahy zaplnila tuto mezeru literatura a judikatura, která v první řadě vycházejí z negativní zákonné definice jako základní znaky uvádí úpravu konkrétní věci (společný znak se správním aktem) a vymezení adresátů neurčitě

⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. Správní právo procesní. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6., s. 492, marg. č. 1701.

⁹ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0, s. 302.

¹⁰ Vládní návrh zákona správní řád, Sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období 2002-2006, 4. 2. 2003, Praha, s. 66.

¹¹ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

¹² Například SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, s. 164-165.

¹³ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 28.

a abstraktně pomocí druhotných znaků (společný znak s nařízením). Dále správní řád v ustanovení § 171 výslovně uvádí znak závaznosti, což opatření obecné povahy odlišuje od neregulativních úkonů. Z požadavku závaznosti opatření obecné povahy, respektive obecné závaznosti pro nepodřízené subjekty, rovněž vyplývá, že opatřením obecné povahy nemohou být vnitřní předpisy či interní normativní akty, které jsou závazné pouze pro podřízené osoby, a postrádají tedy znak obecné závaznosti pro nepodřízené adresáty.¹⁴ Nadto literatura doplňuje některé další znaky opatření obecné povahy, například uvádí kromě výše uvedených tří znaků ještě jednostrannost, přímo působící právní účinky, nebo skutečnost, že se jedná o formalizovaný úkon.¹⁵ Judikatura dále dovodila, že opatření obecné povahy nemůže stanovit svým adresátům povinnosti nad rámec zákona, slouží tedy výhradně ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona a dále rovněž judikatura dovodila, že opatření obecné povahy nesmí ve skrytu nahrazovat podzákonnou normotvorbu.¹⁶

1.2. Konkrétnost věci a abstraktní vymezení adresátů

Znaky konkrétnosti věci a abstraktního vymezení adresátů jsou dva nejdůležitější znaky, které vymezují opatření obecné povahy jakožto právní institut, přičemž vždy právě jeden z těchto znaků sdílí a jedním se odlišují od správních aktů a nařízení.

Konkrétností věci, někdy též nazývanou konkrétní předmět regulace, rozumíme stav, kdy je aktem regulovaná určitá konkrétní skutková podstata. Vzhledem k tomu, že nemusí být vždy jednoduché určení toho, zda předmětem regulace daného aktu je konkrétní věc, literatura za tímto účelem definovala kritéria, jejichž naplnění naznačuje, že se jedná o konkrétní předmět regulace. Tato kritéria jsou prostorové, věcné, časové, teleologické a obsahové. U prostorového kritéria zjišťujeme, zda se akt vztahuje ke konkrétní vymezené části zemského povrchu (např. pozemek či vodní plocha), přičemž indikátorem naplnění tohoto kritéria sice může být velikost daného území, ovšem významnějším indikátorem je u tohoto kritéria poměr mezi celkovou územní působností orgánu vydávajícího tento akt a rozsahem území regulovaného tímto aktem. Věcné kritérium odkazuje na situace, kdy se akt vztahuje k určitému fyzickému předmětu či věci, které jsou tímto aktem identifikovány, a to nikoliv pouze druhově. Při zkoumání časového hlediska zkoumáme délku trvání situace, kterou akt reguluje, jedná se však spíše o pomocné

¹⁴ Vizte například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, body 16-22, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011-22, body 13-17.

¹⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 186, marg. č. 273.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

kritérium, které samo o sobě nemusí značit konkrétnost věci. Teleologické kritérium zkoumá, zda je účelem aktu regulace ad hoc, či zda akt obsahuje regulaci obecnou, nevztahující se jen ke konkrétní jednotlivou situaci. Poslední kritérium obsahové pak zkoumá komplexnost a podrobnost regulace, přičemž podrobnější regulace naznačuje konkrétnost předmětu regulace. Konkrétnost věci bude zpravidla dána v případě, že bude naplněno alespoň kritérium prostorové či kritérium věcné, naopak situace, kdy by byla dána konkrétnost věci při naplnění pouze ostatních tří kritérií bude spíše výjimka. Tato tři kritéria jsou považována za pomocná v situacích, kdy naplnění hlavních dvou kritérií není zcela jednoznačné.¹⁷ Na tato hlediska relevantní pro určení, zda se jedná o konkrétní předmět regulace, odkazuje například i Ústavní soud ve své judikatuře.¹⁸

Abstraktně či neurčitě vymezenými adresáty rozumíme stav, kdy osoby, jimž je akt určen, jsou definovány jako množina osob vymezených druhovými znaky, a tedy nikoliv jmenovitě. Nezáleží při tom, jak velký počet osob do této množiny spadá. V téměř všech případech je jednoduché rozpoznat, zda aktu vymezuje své adresáty neurčitě či jmenovitě, a tedy zhodnocení, zda došlo k naplnění tohoto kritéria tedy typicky nečiní problém, na rozdíl od kritéria konkrétnosti věci.¹⁹

1.3. Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy

Ustanovení § 171 správního řádu stanoví, že „[p]odle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy“. Krátce po zavedení opatření obecné povahy do právního řádu vznikl výkladový problém ohledně toho, zda správní orgány mohou vydávat opatření obecné povahy pouze v těch případech, kdy jim to zákon výslovně ukládá, nebo zda jej mohou vydat ve všech případech, které z obsahového hlediska naplňují pojmové znaky opatření obecné povahy, přičemž tyto dva přístupy se označují za tzv. formální či materiální pojetí opatření obecné povahy.²⁰

Judikatura Nejvyššího správního soudu se původně přiklonila k formálnímu pojetí,²¹ posléze však Ústavní soud toto usnesení zrušil a přiklonil se k materiálnímu pojetí opatření

¹⁷ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 24–27.

¹⁸ Například usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 21.

¹⁹ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 24.

²⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 187, marg. č. 273-274.

²¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44.

obecné povahy.²² Byť se Ústavní soud přiklonil k materiálnímu pojetí, má tento přístup své limity, vyplývající například z ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „[s]tátní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“. Jakým způsobem by mělo být v praxi přistupováno k opatření obecné povahy v kontextu sporu mezi formálním a materiálním přístupem výstižně shrnul Ústavní soud ve svém pozdějším usnesení tak, že „[p]okud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou ovšem namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení“.²³

V zásadě se tedy judikatura kloní k tomu, že zákonodárcem výslovně stanovenou formu je nutné v praxi respektovat, i pokud tato forma neodpovídá úkonu pro který je stanovena, ovšem pokud zákon výslovně formu nestanoví, je nutné zvolit formu materiálně odpovídající tomuto úkonu, případně tedy i opatření obecné povahy. Vzhledem ke kombinaci formálních a materiálních znaků je tento výsledný přístup teorií označován jako formálně-materiální.²⁴

1.4. Dílčí závěr

V návaznosti na negativní zákonnou definici, která byla dále rozvinuta judikaturou a odbornou literaturou, lze opatření obecné povahy pozitivně definovat jako závazný jednostranný formalizovaný úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů (působí přímé právní účinky) blíže neurčeného okruhu nepodřízených osob (druhově vymezených osob). Opatření obecné povahy je stejně jako správní akt aktem aplikace práva, a proto by nemělo obsahovat obecné právní normy a ve skrytu tak nahrazovat podzákonnou normotvorbu.

Klíčovými ze znaků opatření obecné povahy jsou konkrétnost věci a abstraktní vymezení adresátů. Konkrétní věc či konkrétní předmět regulace znamená, že opatření reguluje konkrétní případ či skutkovou situaci, tedy neobsahuje obecné právní normy. Jelikož není vždy snadné určit, zda je regulována konkrétní věc, byla definována kritéria, jejichž naplnění toto indikuje. Jedná se o dvě hlavní kritéria, a to prostorové a věcné, a tři pomocná kritéria, tedy

²² Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

²³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11.

²⁴ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 67.

časové, teleologické a obsahové. Abstraktním vymezením adresátů rozumíme jejich určení jakožto množiny definované pomocí druhových znaků, tedy nikoliv jejich jmenovité určení, přičemž oproti znaku konkrétnosti věci tento znak typicky nečiní problémy.

Pokud nějaký úkon správního orgánu splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, ovšem zákonodárce výslovně zavedl jinou formu, je dle tzv. formálně-materiálního pojetí opatření obecné povahy nutné respektovat formu, kterou pro úkon výslovně zakotvil zákonodárce, bez ohledu na materiální znaky tohoto úkonu. Pouze pokud výslovné zakotvení formy chybí, došlo k zásadní změně právní úprava a absentují přechodná ustanovení, nebo má správní orgán u daného úkonu na výběr mezi více formami správní činnosti, musí správní orgán přihlídnout k materiálním znakům tohoto úkonu a pokud naplňuje znaky opatření obecné povahy, musí tuto formu využít.

2. Procesní úprava a náležitosti opatření obecné povahy

2.1. Řízení o návrhu opatření obecné povahy

Jak je uvedeno v důvodové zprávě k návrhu současného správního řádu, cílem zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu je garantovat dotčeným osobám alespoň určitá minimální procesní práva.²⁵ Správní řád toto činí stanovením procesní úpravy postupu vydání opatření obecné povahy obsažené v ustanoveních § 172 a 173, přičemž řízení o návrhu opatření obecné povahy není správním řízením, jelikož jeho výsledkem není vydání správního aktu.²⁶ Procesní úprava vydání opatření obecné povahy je poměrně stručná, ovšem správní řád v § 174 odst. 1 odkazuje na obdobné použití ustanovení části první správního řádu a přiměřené použití ustanovení části druhé správního řádu na řízení o návrhu opatření obecné povahy. Dále je vzhledem k subsidiaritě správního řádu možné, že jednotlivé zvláštní zákony, které pro určitý úkon stanoví formu opatření obecné povahy, rovněž upraví i procesní specifika.²⁷

Úprava ve správním řádu výslovně nehovoří o způsobu zahájení řízení, ovšem zpravidla dojde k jeho zahájení z moci úřední správním orgánem na základě jeho úřední činnosti nebo z podnětu, je však možné i zahájení na návrh dotčené osoby, bude však vždy záležet na konkrétní úpravě daného opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně.²⁸

Před zveřejněním návrhu opatření obecné povahy dojde k jeho projednání s dotčenými orgány²⁹, přičemž je na zvláštních zákonech, aby stanovily okruh dotčených orgánů a jakým způsobem se tyto orgány do řízení zapojí, tedy zejména zda jejich úkony budou mít podobu závazných stanovisek či nezávazných vyjádření.³⁰ Následně příslušný správní orgán návrh opatření obecné povahy zveřejní na své úřední desce a úředních deskách obcí, jejichž správních obvodech se opatření bude týkat, také návrh zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup a dále vyzve dotčené osoby, aby se vyjádřily k návrhu, přičemž vyjádření dotčených osob má dvě formy, a to připomínky nebo námítky.³¹ Řízení o návrhu je zásadně písemné, nestanoví-li zákon nebo správní orgán, že se koná veřejné projednání.³²

²⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, č. 500/2004 Dz, Obecná část, bod 3.

²⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. Správní právo procesní. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6, s. 495, marg. č. 1708.

²⁷ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3, s. 399.

²⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. Správní právo procesní. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6, s. 495, marg. č. 1707.

²⁹ Ustanovení § 172 odst. 1 věta první správního řádu.

³⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. Správní právo procesní. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6, s. 496, marg. č. 1709.

³¹ Ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu a ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu.

³² Ustanovení § 172 odst. 3 správního řádu.

Prvním způsobem účasti veřejnosti v řízení o návrhu jsou připomínky, které může podat každý jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být dotčeny, přičemž připomínky jsou písemné, případně ústní, pokud se koná veřejné projednání návrhu. Správní orgán je poté povinen se připomínkami zabývat jako podkladem a vypořádat se s nimi v odůvodnění.³³ Byť mají osoby podávající připomínky slabší postavení oproti osobám podávajícím námitky, musí správní orgán dodržet určitý standard jejich vyřízení. Správní orgán se připomínkami musí zabývat, přičemž jeho postup musí být přezkoumatelný a při jejich vypořádání musí náležitě zohlednit jejich podstatu, nesmí je vypořádat pouze formálně a s využitím obecných frází.³⁴

Druhým způsobem účasti veřejnosti v řízení o návrhu jsou námitky, které jsou oprávněni podat vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být dotčeny, případně další osoby určené správním orgánem nebo zvláštním zákonem. Námitky jsou písemné a správní orgán musí o každé z námitek samostatně rozhodnout, přičemž rozhodnutí spolu s vlastním odůvodněním je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, oproti obecné úpravě správních aktů však proti rozhodnutí o námitkách nejde podat odvolání nebo rozklad.³⁵ Správní řád však nevylučuje změnu či zrušení rozhodnutí o námitkách v přezkumném řízení či obnovu řízení, naopak výslovně uvádí, že změna či zrušení rozhodnutí o námitkách může být důvodem pro změnu celého opatření obecné povahy.³⁶ Proti rozhodnutí o námitkách lze rovněž podat žalobu proti rozhodnutí dle soudního řádu správního.³⁷ Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, mají osoby oprávněné podat námitky silnější postavení v řízení o návrhu než osoby oprávněné podat pouze připomínky.³⁸

Po projednání s dotčenými osobami přistoupí správní orgán k vydání opatření obecné povahy, může však také návrh opatření neschválit, naopak však nemůže opatření oproti původnímu návrhu změnit, jelikož by tím došlo k obcházení procedury stanovené správním řádem. Pokud by chtěl správní orgán změnit výrokovou část opatření obecné povahy, musí celý proces, včetně účasti dotčených orgánů a dotčených osob proběhnout znovu.³⁹

³³ Ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu.

³⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. Správní právo procesní. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6, s. 497, marg. č. 1714.

³⁵ Ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu.

³⁶ Ustanovení § 172 odst. 5 in fine správního řádu.

³⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. Správní právo procesní. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6, s. 500, marg. č. 1720.

³⁸ JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-932-7, s. 1082, marg. č. 15 (§ 172).

³⁹ HEJČ, David. § 173 [Vydání a účinnosti opatření obecné povahy]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 840, marg. č. 5.

Pokud správní orgán opatření schválí, zveřejní jej obdobným způsobem jako zveřejnil návrh, a to spolu s odůvodněním, které kromě dalšího vypořádává připomínky a obsahuje rozhodnutí o námitkách. Opatření obecné povahy zásadně nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho oznámení, pokud však hrozí vážná újma veřejnému zájmu, může správní orgán určit, že opatření nabývá účinnosti již dnem vyvěšení.⁴⁰

Správní řád rovněž připouští, pokud tak stanoví zvláštní zákon, aby opatření obecné povahy bylo vydáno a nabylo účinnosti dokonce před postupem dle § 172 správního řádu, tj. před projednáním s dotčenými orgány a dotčenými osobami. Vzhledem k tomu, že v tomto případě nemohou připomínky a námitky dotčených osob sloužit jako podklady k vydání opatření, lze tento postup označit za značně problematický a následně podané připomínky a námitky lze tak posoudit spíše jako podněty k zahájení řízení, kterým dojde k vydání nového opatření měnicího či rušícího to již vydané. S ohledem na omezené zapojení dotčených osob by tak tento postup měl být užíván jen ve skutečně velmi naléhavých případech.⁴¹

Jelikož jedním z pojmových znaků opatření obecné povahy je abstraktní určení adresátů, je možné exekučně vymáhat povinnosti stanovené v opatření jen pokud byl vydán správní akt, který jmenovitě uvádí adresáta povinnosti.⁴²

2.2. Přezkum opatření obecné povahy v rámci veřejné správy

V ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu je výslovně vyloučena možnost podat opravný prostředek proti opatření obecné povahy, tj. odvolání, rozklad či obnovu řízení na žádost. Nejednoznačná je však situace ohledně možnosti obnovy řízení zahájené z moci úřední, která jakožto dozorčí prostředek není správním řádem výslovně vyloučena. Někteří autoři se domnívají, že obnova řízení z moci úřední možná není, a to na základě a contrario výkladu ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu.⁴³ Naopak jiní autoři však argumentují, že obnova

⁴⁰ Ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu.

⁴¹ HEJČ, David. § 173 [Vydání a účinnosti opatření obecné povahy]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 843, marg. č. 14-16.

⁴² Ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu.

⁴³ Například v HEJČ, David. § 173 [Vydání a účinnosti opatření obecné povahy]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 845, marg. č. 20; nebo JEMELKA, Luboš, PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-932-7, s. 1093, marg. č. 8.

řízení z moci úřední možná je, kdy odkazují a contrario na ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu ve spojení s ustanovením § 174 odst. 1 správního řádu.⁴⁴

Dále správní řád v ustanovení § 174 odst. 2 výslovně uvádí možnost přezkumu opatření obecné povahy v přezkumném řízení, přičemž toto ustanovení dále uvádí, že zahájení přezkumného řízení je možné do jednoho roku od účinnosti opatření a účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ex nunc. V dalším se při přezkumu opatření obecné povahy ve spojení s ustanovením § 174 odst. 1 přiměřeně použijí ustanovení správního řádu o přezkumu rozhodnutí, tj. ustanovení § 94–99. Aplikace ustanovení správního řádu o přezkumu rozhodnutí na přezkum opatření obecné povahy je však problematická, například z toho důvodu, že řízení o vydání opatření obecné povahy nemá účastníky. Literatura však dospěla k tomu, že osoby, které se účastnily řízení o návrhu opatření obecné povahy by si i v přezkumném řízení měly zachovat stejná práva, a tudíž by přezkum opatření obecné povahy měl mít stejnou proceduru jako samotné vydání opatření.⁴⁵ Co se týče formy výstupu přezkumného řízení, byť ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu hovoří o „rozhodnutí“, judikatura dovodila, že z materiálního hlediska rozhodnutí v přezkumném řízení, kterým se ruší nebo mění opatření obecné povahy, musí být rovněž opatřením obecné povahy.⁴⁶

2.3. Soudní přezkum opatření obecné povahy

Dle ustanovení § 101a–101d soudního řádu správního je možné opatření obecné povahy přezkoumat a zcela nebo částečně zrušit v řízení o zrušení opatření obecné povahy. K řízení je věcně příslušný krajský soud.

Zde je nutné poukázat na to, že množina aktů, které považuje za opatření obecné povahy správní řád, popřípadě které jsou vydávané postupem uvedeným v části šesté správního řádu, není zcela shodná s množinou aktů, které je možné přezkoumávat v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy dle soudního řádu správního, přičemž druhá množina je obsáhlejší. V prvé řadě sem budou spadat akty vydané ve formě správního aktu nebo nařízení podle dřívější právní úpravy, pokud následně došlo ke změně právní úpravy a zavedení formy opatření obecné povahy. Tyto akty bude možné přezkoumat v řízení o zrušení opatření obecné

⁴⁴ Například v SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3, s. 403; nebo HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 96.

⁴⁵ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 98.

⁴⁶ Vizte například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 37.

povahy dle soudního řádu správního, pokud to ovšem přechodná ustanovení nevylučují. Zadruhé se jedná o akty, které nejsou výslovně označeny zákonem jako opatření obecné povahy, ovšem splňují jeho znaky. Tyto akty budou v souladu s formálně-materiálním pojetím považovány za opatření obecné povahy jak dle správního řádu, tak dle soudního řádu správního, ovšem pokud zvláštní zákony, ve kterých jsou tyto akty obsaženy, zcela vylučují aplikaci správního řádu, nebudou tyto akty opatřením obecné povahy dle správního řádu a nebudou vydávány postupem tam uvedeným, ovšem bude se stále jednat o opatření obecné povahy dle soudního řádu správního a bude možné je přezkoumat správními soudy v řízení o zrušení opatření obecné povahy.⁴⁷

Aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (tj. navrhovatel) je ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen opatřením na svých právech, a dále je aktivně legitimovaná obec k podání návrhu na zrušení opatření vydaného krajem. Pasivně legitimován (tj. odpůrcem) je ten, kdo opatření vydal⁴⁸, přičemž v případě opatření obecné povahy vydaného zastupitelstvem obce je odpůrcem obec, nikoliv zastupitelstvo samotné.⁴⁹ Pokud je navrhovatel rovněž aktivně legitimován k podání jiného návrhu dle soudního řádu správního, typicky správní žaloby proti rozhodnutí, může návrh na zrušení opatření podat pouze spolu s tímto návrhem.⁵⁰

Návrh na zrušení lze podat do jednoho roku od účinnosti opatření obecné povahy.⁵¹ Ovšem v případě incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, tj. pokud je podávána žaloba proti rozhodnutí a spolu s ní návrh na zrušení opatření, je rozhodující lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí.⁵² Zákonodárce se pokusil toto změnit zákonem č. 225/2017 Sb., který novelizoval ustanovení § 101b odst. 1 soudního řádu správního v části týkající se prominutí lhůty, tak že lhůtu nelze prominout ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, ovšem Nejvyšší správní soud k této novele podotkl, že v případě, že dojde k incidenčnímu přezkumu opatření obecné povahy spolu s žalobou proti rozhodnutí či jiným návrhem, nejedná se o prominutí lhůty a tato novela tedy na možnost incidenčního přezkumu opatření nemá vliv.⁵³

⁴⁷ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 69–76.

⁴⁸ Ustanovení § 101a soudního řádu správního.

⁴⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 43-46.

⁵⁰ Ustanovení § 101a odst. 1 in fine soudního řádu správního.

⁵¹ Ustanovení § 101b odst. 1 věta první soudního řádu správního.

⁵² JIRÁSEK, Jan. § 101b [Účast dalších osob]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40, bod 14.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy musí obsahovat návrhové body, z nichž je patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření za nezákonné, přičemž v průběhu řízení není možné tyto návrhové body rozšiřovat o další, nebo navrhopat zrušení další části opatření.⁵⁴ Rozsahem návrhu a důvody v něm uvedenými je soud při rozhodování vázán.⁵⁵

Judikatura dovodila, že podmínkou podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či úspěšnosti tohoto návrhu není podání připomínek či námitek v řízení o vydání opatření dle správního řádu. Přesto však tato skutečnost může být relevantní pro rozhodnutí soudu, avšak soud musí přihlídnout k tomu, proč navrhovatel nepodal připomínky či námítky k návrhu a rovněž přihlídnout i k dalším individuálním okolnostem daného případu. Procesní pasivita navrhovatele v řízení o vydání opatření obecné povahy pak může mít vliv například na hodnocení přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele, přičemž soud rovněž musí vzít v potaz, zda by zrušení opatření způsobilo újmu jiným adresátům.⁵⁶

Soud vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání opatření.⁵⁷ Pokud soud dojde k závěru, že opatření je v rozporu se zákonem, orgán překročil svoji působnost nebo pravomoc, nebo došlo k závažným procesním vadám, zruší opatření zcela nebo zčásti ke dni právní moci rozsudku nebo ke dni pozdějšímu, jinak návrh zamítne. Ke zrušení opatření obecné povahy tedy dochází ex nunc, práva a povinnosti vzniklá před zrušením tedy zůstávají zachována, ovšem pokud bylo na základě opatření rozhodnuto o přestupku a rozhodnutí dosud nebylo vykonáno, je zrušení opatření důvodem pro obnovu řízení.⁵⁸

Proti rozhodnutí krajského soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.⁵⁹

Podání stížnosti k Ústavnímu soudu přímo proti opatření obecné povahy není možné vzhledem k jeho charakteru a vzhledem k právní úpravě přezkumu opatření správními soudy, taková ústavní stížnost by tedy musela být Ústavním soudem odmítnuta. Je však zásadně možné podat ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy, respektive rozhodnutí o kasační stížnosti. Určitým vývojem však proběhla judikatura týkající se otázky, zda může Ústavní soud přezkoumávat spolu s rozhodnutím ve správním soudnictví i opatření obecné povahy, či zda může být předmětem ústavní stížnosti

⁵⁴ Ustanovení § 101b odst. 2 soudního řádu správního.

⁵⁵ Ustanovení § 101d odst. 1 věta první soudního řádu správního.

⁵⁶ Vizte například Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, body 24 a 32.

⁵⁷ Ustanovení § 101b odst. 3 soudního řádu správního.

⁵⁸ Ustanovení § 101d soudního řádu správního.

⁵⁹ A contrario ustanovení § 104 soudního řádu správního.

pouze rozhodnutí ve správním soudnictví. Judikatura Ústavního soudu původně zastávala názor, že je možné přezkoumat pouze rozhodnutí o přezkumu opatření obecné povahy.⁶⁰ Následně však Ústavní soud toto své stanovisko přehodnotil, a to s tím odůvodněním, že „nelze takový přístup bez dalšího následovat, neboť by vedl k vytvoření zvláštní kategorie vrchnostenských aktů aplikace práva, které by nepodléhaly (alespoň potenciálnímu) přezkumu Ústavním soudem. Ústava svěřila Ústavnímu soudu kompetenci přezkoumávat rozhodnutí a jiné zásahy orgánů veřejné moci [čl. 87 písm. d) Ústavy] i zákony a jiné právní předpisy [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy], tedy všechny projevy veřejné moci, jimiž - či na jejichž základě - může docházet k zásahům do základních práv a svobod jednotlivce.“⁶¹ Ústavní soud tento svůj závěr potvrdil i ve své následné rozhodovací činnosti, kdy výslovně uvedl, že je příslušný k přezkumu opatření obecné povahy, ovšem pouze v řízení o ústavní stížnosti.⁶²

2.4. Nicotnost opatření obecné povahy

Nicotností rozumíme důsledek některých závažných vad aktů veřejné správy, přičemž tyto vady jsou takového charakteru, že daný akt vůbec neexistuje, nelze se jej dovolávat, nemá žádné právní účinky.⁶³ Jedná se o výjimku z principu presumpce správnosti aktů veřejné moci, který je dle judikatury Ústavního soudu podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě, a který se vztahuje jak na normativní akty, tak na akty aplikace práva.⁶⁴ Byť je nicotnost typicky rozeznávána u správních aktů, s čímž rovněž počítá i právní úprava ve správním řádu, odborná literatura dospěla k závěru, že z povahy věci i opatření obecné povahy může trpět tak závažnými vadami, že budou způsobovat jeho nicotnost.⁶⁵ Je však otázkou, jakým procesním postupem by měla být nicotnost opatření obecné povahy deklarována, jelikož správní řád ani soudní řád správní výslovně o nicotnosti opatření obecné povahy nehovoří.

V první řadě se nabízí možnost zrušení v přezkumném řízení, s čímž i u opatření obecné povahy správní řád výslovně počítá.⁶⁶ Již dříve u nicotných správních aktů judikatura dovodila možnost jejich zrušení v přezkumném řízení pro nezákonnost, jelikož nicotnost je těžkou

⁶⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. Správní právo procesní. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6, s. 505, marg. č. 1734.

⁶¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 19/20, bod 36.

⁶² Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 13/21, bod 10.

⁶³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 184, marg. č. 270.

⁶⁴ Například Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

⁶⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. Nicotnost správního rozhodnutí. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-056-7, s. 413.

⁶⁶ Ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu.

kvalifikovanou formou nezákonnosti.⁶⁷ Dle odborné literatury by tedy mělo být možné zrušení v přezkumném řízení pro nicotnost i u opatření obecné povahy, problémem ovšem je to, že výsledkem přezkumného řízení je zrušení opatření, nikoliv deklarace nicotnosti, přičemž správní řád výslovně stanoví, že opatření obecné povahy se zrušuje v přezkumném řízení s účinky ex nunc, což je však v rozporu s povahou nicotnosti, která způsobuje právní neexistenci aktu, a tedy nemožnost mít právní účinky, a má tedy vždy účinky ex tunc.⁶⁸ Je tedy otázkou, zda může v rámci přezkumného řízení správní orgán modifikovat výrok rozhodnutí a zrušit opatření ex tunc, i přesto, že správní řád výslovně hovoří o opaku.

Druhou možností je pak deklarace nicotnosti podle ustanovení § 77 správního řádu, a to ve spojení s ustanovením § 174 odst. 1 správního řádu, které odkazuje na přiměřené použití ustanovení části druhé na opatření obecné povahy. Odborná literatura zde také dospěla k názoru, že toto ustanovení je možné přiměřeně aplikovat na opatření obecné povahy a využít jej k deklaraci jeho nicotnosti⁶⁹, byť citovaná literatura měla určité výhrady z důvodu omezené použitelnosti tohoto postupu⁷⁰, tyto výhrady se dle mého názoru staly bezpředmětné novelizací ustanovení § 77 a 78 správního řádu zákonem č. 183/2017 Sb. Vzhledem k tomu, že na tento postup se neuplatní ustanovení správního řádu o ex nunc účincích rozhodnutí v přezkumném řízení, je dle mého názoru tento postup vhodnější než přezkumné řízení. Závěr o použitelnosti tohoto postupu k deklaraci nicotnosti opatření obecné povahy podporuje i komentářová literatura.⁷¹

Co se týče přezkumu opatření obecné povahy ve správním soudnictví, soudní řád správní v řízení o zrušení opatření obecné povahy nepočítá s deklarací nicotnosti, jak tomu činí například v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Stejně jako v případě přezkumného řízení se sice nabízí možnost zrušení nicotného opatření pro nezákonnost, ovšem jak uvádí odborná literatura, stejně jako v případě přezkumného řízení může soud zrušit opatření obecné povahy pouze s účinky ex nunc, což využití tohoto postupu komplikuje.⁷² Nejvyšší správní soud se ve

⁶⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, bod 35.

⁶⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. Nicotnost správního rozhodnutí. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-056-7, s. 413.

⁶⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Nicotnost správního rozhodnutí. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-056-7, s. 414.

⁷⁰ Výhrady se týkaly toho, že právní úprava v ustanovení § 77 a § 78 správního řádu před novelizací obsahovala pouze jeden důvod nicotnosti, pro který bylo možné tento postup využít, a to absolutní věcnou nepříslušnost, přičemž pro ostatní důvody nicotnosti by bylo nutné použít přezkumné řízení s problémy výše uvedenými. Po novelizaci však nově ustanovení § 77 správního řádu obsahuje široké vymezení důvodů nicotnosti pod které je možné podřadit snad téměř všechny důvody nicotnosti.

⁷¹ POTĚŠIL, Lukáš. § 77 [Zjištění a prohlášení nicotnosti]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7, s. 422, marg. č. 15.

⁷² FRUMAROVÁ, Kateřina. Nicotnost správního rozhodnutí. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-056-7, s. 415.

své rozhodovací činnosti výslovně nevyjádřil k otázce, zda může být opatření obecné povahy prohlášeno soudem za nicotné, ovšem dovedl, že dle jazykového výkladu ustanovení § 101d odst. 2 soudního řádu správního⁷³ může soud zrušit opatření obecné povahy k jakémukoliv dni, tedy i zpětně.⁷⁴ Po novele citovaného ustanovení je však nyní možné zrušit opatření obecné povahy jen ke dni právní moci rozsudku nebo později.⁷⁵

Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti dospěl k závěru, že správní soud má přihlížet i k vadám způsobujícím nicotnost, dále soud výslovně uvedl, že si je vědom nevyjasněnosti otázky, zda je správní soud oprávněn vyslovit nicotnost ve výroku (přiměřeně dle ustanovení § 76 odst. 2 soudního řádu správního), či zda opatření pouze zruší, ovšem vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě soud nicotnost neshledal, nepovažoval za nutné tuto otázku dále řešit.⁷⁶ Někteří autoři jsou však toho názoru, že nejspíš správní soud nicotnost opatření obecné povahy vyslovit nemůže.⁷⁷

2.5. Náležitosti opatření obecné povahy

Právní úprava opatření obecné povahy v části šesté správního řádu se nejvíce zabývá procesní úpravou jeho vydání, přičemž náležitosti a obsah samotného vydaného opatření obecné povahy jsou zde upraveny jen velmi stručně, a to v zásadě pouze v ustanovení § 173 odst. 1, kde správní řád stanoví, že opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění.

Tato úprava je však doplněna přiměřenou aplikací části druhé správního řádu dle ustanovení § 174 odst. 1. Jelikož se však jedná pouze o přiměřenou aplikaci, je nutné u každého ustanovení druhé části správního řádu posoudit, zda a v jakém rozsahu je možné jej aplikovat i na opatření obecné povahy, vzhledem k významným rozdílům správního řízení a řízení o vydání opatření obecné povahy.⁷⁸

Jak uvádí odborná literatura k náležitostem vydaného opatření obecné povahy, použijí se přiměřeně ve spojení s ustanovením § 174 odst. 1 správního řádu především ustanovení § 68 odst. 3 (náležitosti odůvodnění) a ustanovení § 69 (formální náležitosti).⁷⁹ I z judikatury vyplývá, že se ustanovení § 68 odst. 3 uplatní přiměřeně na odůvodnění opatření obecné

⁷³ Ve znění do 31. 12. 2023: „opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí“.

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2021, č. j. 8 As 265/2020-173, bod 30.

⁷⁵ Novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 284/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2024.

⁷⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, bod 49.

⁷⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 406, marg. č. 775.

⁷⁸ KOPECKÝ, Martin. § 174 [Náležitosti a vlastnosti opatření obecné povahy]. In: KOPECKÝ, Martin. Správní řád: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-422-4, s. 852.

⁷⁹ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1383 (§ 174).

povahy a proto „v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů“.⁸⁰

Ve své následující judikatuře pak Nejvyšší správní soud i další soudy dále rozvinuly požadavek na řádné odůvodnění opatření obecné povahy. Této otázce se správní soudy často věnovaly zejména při přezkumu mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví v souvislosti s pandemií COVID-19, které byly vydávány ve formě opatření obecné povahy. Byť tato opatření obecné povahy byla značně specifická, mnohé závěry v judikatuře lze dle mého názoru aplikovat přiměřeně i na opatření obecné povahy vydávaná dle jiných zákonů, zejména pak na opatření obecné povahy s obdobným procesním režimem, tedy opatření obecné povahy vydávaná bez předcházejícího řízení.

Ústavní soud při přezkumu krizového opatření vlády, které považoval za právní předpis sui generis, dospěl k závěru, že pokud veřejná moc reguluje práva a povinnosti jednotlivců musí být taková regulace založená na rozumných, obecně akceptovatelných důvodech, které jsou navenek seznatelné. Zejména pokud jakýkoliv akt orgánu veřejné moci zasahuje do základních práv, musí být racionálně a přesvědčivě odůvodněn. Účelem tohoto odůvodnění je zajistit, aby tato regulace nebyla libovolná či nahodilá.⁸¹ Byť se v tomto nálezu Ústavní soud zabýval krizovými opatřeními vlády jakožto právním předpisem sui generis, Nejvyšší správní soud na tento nálezk odkázal při přezkumu mimořádných opatření, které mají formu opatření obecné povahy, s tím, že výše uvedené závěry Ústavního soudu platí i pro opatření obecné povahy.⁸²

Zásada *vigilantibus iura scripta sunt* se projevuje i v požadavcích na odůvodnění opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti dovedl, že existují dva odlišné standardy pro odůvodnění opatření obecné povahy, podle toho, jestli proti návrhu daného opatření obecné povahy mohly dotčené osoby podávat připomínky a námítky, či nikoliv, typicky pokud je opatření obecné povahy vydáváno zcela bez řízení. Konkrétně soud uvedl že „[p]okud judikatura dovedla, že ve výjimečných případech musí správní orgán odůvodnit zásah do práv adresátů opatření obecné povahy i tam, kde jsou přípustné námítky a připomínky, musí tak správní orgán učinit tím spíše tehdy, kdy dotčené osoby tato procesní

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, body 68, 73 a 91.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 8 Ao 4/2021-75, bod 43.

práva nemají“.⁸³ Byť se tato věc týkala mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, které jsou značně specifické, lze dle mého názoru aplikovat tyto závěry i na další opatření obecné povahy, které jsou vydávány bez řízení a tedy bez možnosti dotčených osob chránit svá práva a zájmy před vydáním. Ve složkových zákonech práva životního prostředí je obsaženo hned několik takovýchto opatření.⁸⁴

Konkrétním obsahem a náležitostmi odůvodnění opatření obecné povahy se také zabýval Městský soud v Praze při přezkumu mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví. Ve svém rozhodnutí soud dovodil, že specifický charakter těchto opatření a nutnost rychlé reakce do jisté míry může omluvit stručnější odůvodnění, to však nemůže v demokratickém právním státě znamenat, že by správní orgán mohl vydat opatření, zvláště takové, které je způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod, zcela podle svého uvážení, aniž by jej konkrétně a přezkoumatelně zdůvodnil a opřel o příslušné podklady. Skutečnost, že dotčené osoby nemohou podávat připomínky a námítky vede k tomu, že správní orgán sám musí věnovat dostatečnou pozornost splnění zákonných požadavků pro vydání opatření.⁸⁵

Nutností řádného odůvodnění opatření obecné povahy i při ztížených podmínkách se dále zabýval i Nejvyšší správní soud, v této věci však nikoliv v kontextu mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví a s nimi související časové tísňe, ale v souvislosti s utajovanými informacemi. Soud dovodil, že i v tomto případě musí být omezení práv a svobod osob zdůvodněno tak, aby bylo zřejmé, proč bylo třeba jej přijmout v takovém rozsahu a podobě, ani s ohledem na specifika věci není možné omluvit zásadní nedostatky v odůvodnění opatření obecné povahy.⁸⁶

Nejvyšší správní soud se dále ve své rozhodovací činnosti zabýval otázkou časové působnosti opatření obecné povahy, a to v souvislosti s opatřením obecné povahy dle ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, kterým je možné omezit nebo zakázat vstup do honitby. Soud zde došel k závěru, že uvedeným opatřením není možné plošně a na dobu neurčitou uzavírat honitby na žádost jejich uživatelů, aniž by správní orgán dostatečně zohlednil zájmy dalších osob, zejména z hlediska práva na volných průchod krajinou a institutu obecného užívání lesa. Soud zde rovněž připomněl požadavek minimalizace zásahu, tedy aby zvolené řešení omezovala adresáty co nejméně. Dále soud uvedl, že byť je zde řízení o vydání opatření zahajováno na žádost, správní orgán nemůže pouze

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021, bod 100.

⁸⁴ Například opatření obecné povahy dle ustanovení § 6 odst. 4 VodZ, kterým se upravuje, omezuje či zakazuje obecné nakládání s vodami.

⁸⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-226, bod 140.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2023, č. j. 1 As 211/2022-57, bod 17.

mechanicky přejmout důvody obsažené v žádosti, důvody pro které má být opatření vydáno musí být prokazatelně obsaženy ve spise a v odůvodnění.⁸⁷ Závěry Nejvyššího správního soudu ohledně nemožnosti plošného a časově neurčitého uzavření honitby potvrdil i Ústavní soud.⁸⁸ Zde je však třeba zmínit, že omezení časového trvání zde soudy dovodily ze znění daného ustanovení („zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů“), v některých případech ze znění ustanovení zmocňujícího správní orgán k vydání opatření obecné povahy naopak může vyplývat, že opatření má být vydáno na delší dobu.⁸⁹ Je tedy nutné v případě každého jednotlivého ustanovení zmocňujícího k vydání opatření obecné povahy zvážit, jaké časové trvání pro daný druh opatření zákonodárce zamýšlel.

2.6. Dílčí závěr

Opatření obecné povahy je vydáváno v řízení, které není správním řízením, částečně se mu však podobá. Podstatou tohoto řízení je garantovat dotčeným osobám určitá procesní práva, proto musí být návrh opatření zveřejněn, tak aby se s ním dotčené osoby mohly seznámit, dotčené osoby mají možnost vyjádřit se k návrhu pomocí připomínek či námitek, které musí správní orgán vypořádat v odůvodnění opatření. Některá opatření však mohou být na základě zvláštní procesní úpravy vydávána v řízení s některými odchylkami od obecné právní úpravy ve správním řádu, nebo dokonce mohou být vydávána zcela bez řízení v situacích kdy vydání opatření nesnese odkladu. Vydané opatření je možné zrušit či změnit v přezkumném řízení anebo v řízení podle soudního řádu správního. Možnost prohlásit opatření obecné povahy za nicotné není v zákoně explicitně uvedena a judikatura tuto otázku prozatím neobjasnila.

Klíčovou náležitostí vydaného opatření obecné povahy je jeho odůvodnění, které má obsahovat esenciální obsahované náležitosti odůvodnění správního aktu, zejména tedy důvody výroku, podklady pro vydání, úvahy, kterými se orgán řídil při jejich hodnocení a výklad právních předpisů. Požadavky na odůvodnění byly v návaznosti na stručnou zákonnou úpravu rozvinuty judikaturou. Přísnější požadavky na odůvodnění jsou zejména v případech, kdy je opatření vydáváno zcela bez řízení. Ve ztížených podmínkách nebo při mimořádných situacích může být odůvodnění stručnější, ovšem i v těchto případech musí obsahovat všechny esenciální náležitosti. Pokud ustanovení zákona zmocňující správní orgán k vydání opatření

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 412/2020-64, body 49, 56 a 57.

⁸⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2022, sp. zn. III. ÚS 671/22, bod 10.

⁸⁹ Z povahy věci se jedná například o opatření obecné povahy, který se vydávají národní plány povodí dle ustanovení § 24 VodZ.

stanoví určitá omezení nebo podmínky, například dočasnost opatření, je nutné, aby se správní orgán při vydání opatření tímto řídil.

3. Srovnání opatření obecné povahy s dalšími formami správní činnosti

3.1. Úvod

Byť se většina autorů shodne na tom, že pojem veřejné správy je velmi obtížné výstižně definovat či popsat⁹⁰, je možné použít jedno z existujících vymezení, tedy že se jedná o „*činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, při řízení veřejných záležitostí, o záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu)*“⁹¹, dále lze uvést, že se jedná o činnost zaměřenou na obstarávání nejrůznějších záležitostí. Veřejnou správu lze podle jejích úkolů rozdělit na zásahovou (typicky vydávání povolení, příkazů, zákazů, zajišťování veřejného pořádku apod.), pečovatelskou (zajišťující infrastrukturu, služby, dávky, apod.) nebo programovou a plánovací.⁹² Z výše uvedeného tedy vyplývá, že hlavním účelem veřejné správy je vyvíjet činnost směřující mimo veřejnou správu, přičemž pokud povaha této činnosti vyžaduje ukládat práva a povinnosti adresátům, jsou dvěma nejčastějšími nástroji činnosti veřejné správy správní akty a nařízení.

Správní akty a nařízení jsou rovněž, jak je uvedeno výše, dvě formy činnosti veřejné správy se kterými opatření obecné povahy sdílí některé své pojmové znaky. Vzhledem k tomu, že správní akty a nařízení jsou dvě nejčastější formy správní činnosti, a tedy rovněž i hlavní alternativy opatření obecné povahy při výběru vhodné formy, a rovněž vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy je smíšený akt kombinující jejich znaky, provedu v následující části srovnání opatření obecné povahy s těmito dvěma formami správní činnosti.

3.2. Srovnání opatření obecné povahy a správního aktu

3.2.1. Srovnání pojmových znaků

Správní akt je možné definovat jeho následujícími pojmovými znaky. Jedná se o jednostranné jednání, jehož obsahem je autoritativní výrok vykonavatele veřejné správy na

⁹⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 1, marg. č. 1.

⁹¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 6, marg. č. 11.

⁹² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 6–7, marg. č. 11–12.

základě zákona o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, které je bezprostředně závazné a týká se konkrétní věci a zavazuje konkrétní, zpravidla jmenovitě určené subjekty.⁹³

Zatímco znaky jednostrannosti, bezprostřední závaznosti a autoritativního stanovení práv a povinností nepodřízených osob jsou znaky typické pro všechny tři posuzované formy správní činnosti, tj. opatření obecné povahy, správní akt i nařízení, jmenovitě určené subjektů je znak, který odlišuje správní akt od opatření obecné povahy, a konkrétní věc je znak společný pouze správnímu aktu a opatření obecné povahy, jakožto smíšenému aktu majícímu znaky jak správního aktu, tak nařízení.

Jelikož správní akt a opatření obecné povahy sdílejí znak regulace konkrétní věci, je klíčovým znakem pro odlišení těchto dvou forem správní činnosti to, jakým způsobem určují své adresáty. Zatímco opatření obecné povahy zavazuje množinu adresátů určenou druhovými znaky, správní akt zavazuje konkrétní osoby, typicky jmenovitě určené. Přičemž počet osob, které tento akt zavazuje, je irelevantní, u opatření obecné povahy se může jednat jak o velmi širokou množinu, tak o množinu definovanou znakem, který splňuje jen velmi malé množství adresátů. Stejně tak u správního aktu může být počet adresátů velmi vysoký, pokud jsou stále jmenovitě určeni. Relevantní je tedy vždy, jakým způsobem jsou adresáti definováni.⁹⁴

Je vhodné zde rovněž zmínit správní akty *in rem*, tedy správní akty zavazující adresáta z důvodu jeho vztahu k určité fyzické věci, typicky z důvodu jejího vlastnictví. Výjimečně tak může být správní akt *in rem* určen i neznámému adresátovi, která má právní vztah k regulované věci.⁹⁵ Význam těchto správních aktů spočívá v tom, že správní akt, jehož adresát je určen podle jeho práva k movité či nemovité věci, je závazný i pro právní nástupce.⁹⁶ Byť by se mohlo zdát, že tento druh aktu nesplňuje podmínky správního aktu a má blíže k opatření obecné povahy, a to právě kvůli způsobu, jakým je určen jeho adresát či adresáti, domnívám se, že tomu tak není, jelikož i v případě správních aktů *in rem* se stále jedná o konkrétně určeného adresáta, který je definován jeho právním vztahem ke konkrétně určené věci, a je v zásadě vždy možné tohoto adresáta určit, přičemž okruh adresátů není neurčitý ani se nejedná o otevřenou množinu jak je tomu u opatření obecné povahy.

⁹³ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 133, marg. č. 251.

⁹⁴ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 24.

⁹⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 135, marg. č. 255.

⁹⁶ Ustanovení § 73 odst. 2 *in fine* správního řádu.

3.2.2. Srovnání procesní úpravy

Z hlediska právní úpravy správního aktu a opatření obecné povahy ve správním právu procesním je možné vysledovat určité shodné znaky v jejich procesním režimu, které odpovídají povaze obou institutů. Zatímco správní akty jsou, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, vydávány ve správním řízení, poměrně detailně upraveném v části druhé správního řádu, opatření obecné povahy jsou vydávána postupem upraveným v části šesté správního řádu, který není správním řízením. Tento postup je sice upraven výrazně stručněji než správní řízení, ovšem právní úprava obsažená v části šesté správního řádu je doplněna přiměřenou aplikací ustanovení části druhé správního řádu.⁹⁷ Dále pak co se týče nápravy případných vad správních aktů, oproti opatření obecné povahy mají účastníci větší možnost obrany, zejména prostřednictvím opravných prostředků (tj. odvolání či rozklad, obnova řízení na žádost), dozorčí prostředky jsou však dostupné u obou aktů (tj. přezkumné řízení a obnova řízení z moci úřední).^{98 99}

I přes značné rozdíly mezi těmito dvěma procesními režimy a omezení u opatření obecné povahy tedy řízení o vydání opatření obecné povahy přebírá určité znaky správního řízení, na rozdíl od postupu vydávání nařízení, které je od obou řízení téměř zcela odlišný. Před zavedením institutu opatření obecné povahy do právního řádu bylo místo něho často užíváno formy nařízení, tak aby bylo možné docílit obecné závaznosti této regulace, ovšem za cenu velmi slabého postavení adresátů během přípravy těchto aktů a stejně tak omezených možností obrany proti těmto aktům. Jedním z důvodů zavedení institutu opatření obecné povahy je tedy zachovat obecnou závaznost regulace, ovšem na druhou stranu přiblížit postup vydávání a přezkumu opatření obecné povahy správním aktům a garantovat tak dotčeným osobám alespoň minimální standard procesních práv.¹⁰⁰ Z výše uvedeného tedy vyplývá výhoda opatření obecné povahy oproti správním aktům v situacích, které vyžadují regulaci chování neurčitého okruhu adresátů v konkrétním případě, a to nikoliv pouze adresátů jejichž totožnost správní orgán zná a které může v aktu jmenovitě určit.

Určitou blízkost správního aktu a opatření obecné povahy lze dovodit i ze zahraniční právní úpravy smíšených aktů. Například institut všeobecného opatření (*Allgemeinverfügung*) je v německém právu definován jako „*správní akt, který je určen skupině osob vymezené nebo*

⁹⁷ Ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu.

⁹⁸ Ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu.

⁹⁹ Ovšem ohledně obnovy řízení není mezi autory odborné literatury shoda. Někteří autoři se domnívají, že obnova řízení z moci úřední u opatření obecné povahy není možná, někteří ji naopak připouští. Toto je blíže popsáno v kapitole o přezkumu opatření obecné povahy v rámci veřejné správy.

¹⁰⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, č. 500/2004 Dz, Obecná část, bod 3.

určitelné podle obecných znaků nebo se týká veřejnoprávní povahy věci nebo jejího užívání širokou veřejností“.¹⁰¹ ¹⁰² České i německé právo tedy definují opatření obecné povahy a všeobecné opatření jako akt v konkrétní věci¹⁰³, který je určen adresátům definovaným podle druhových či obecných znaků. Rozdíl však spočívá v tom, že v německém právu je všeobecné opatření chápáno jako zvláštní druh správního aktu (v užším slova smyslu), nikoliv jako samostatný akt mezi nařízením a správním aktem. Rozdílný je i v procesním režimu všeobecného opatření, které je s několika výjimkami vydáváno ve správním řízení stejným postupem jako správní akty s jmenovitě určenými adresáty a je dokonce možné proti němu podat řádný opravný prostředek s odkladným účinkem.¹⁰⁴ Německé právo tedy institut všeobecného opatření, který vykazuje stejné definiční znaky jako české opatření obecné povahy a bylo jednou z inspirací při zavedení tohoto institutu u nás¹⁰⁵, považuje za zvláštní druh správního aktu a je vydáváno v téměř stejném procesním režimu.

I v naší právní úpravě lze spatřovat určité podobnosti v procesní úpravě správních aktů a opatření obecné povahy. Správní orgán musí dotčené osoby vyrozumět o zahájení řízení (v případě opatření obecné povahy musí správní orgán dokonce zveřejnit návrh, což u správních aktů nemusí), dotčené osoby mají právo participovat v tomto řízení, mohou se vyjádřit k návrhu, přičemž jejich podání musí správní orgán náležitě vypořádat a následně vydané opatření obecné povahy musí být řádně odůvodněno, vydané opatření obecné povahy je možné změnit či zrušit v přezkumném řízení¹⁰⁶, opomenutí vyzvání dotčených osob k vyjádření, nedostatečné odůvodnění či jiné procesní vady mohou být důvodem zrušení¹⁰⁷ ¹⁰⁸, a dotčené osoby mohou ve správním soudnictví napadnout přímo opatření obecné povahy.¹⁰⁹ Výše uvedené charakteristiky procesu vydávání opatření obecné povahy mají dle mého názoru blíže

¹⁰¹ Ustanovení § 35 in fine německého správního řádu (VwVfG).

¹⁰² Plné znění ustanovení § 35 německého správního řádu (VwVfG) v originálním znění: „*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.*“

¹⁰³ Znak konkrétnosti věci vyplývá z věty první ustanovení § 35 německého správního řádu (VwVfG), která definuje správní akt jako „každé nařízení, rozhodnutí nebo jiné svrchované opatření orgánu, které upravuje individuální případ v oblasti veřejného práva a které má mít přímý právní účinek navenek“.

¹⁰⁴ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 30–34.

¹⁰⁵ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 52.

¹⁰⁶ Ustanovení § 171–174 správního řádu.

¹⁰⁷ Vizte například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, část VIII.

¹⁰⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. Správní právo procesní. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6, s. 498, marg. č. 1715.

¹⁰⁹ Ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního.

ke správním aktům, spíše než k postupu vydávání nařízení, kde osoby dotčené budoucím nařízením nemají garantovaná ani minimální procesní práva, orgán nemusí předem zveřejnit záměr vydat nařízení, nemusí dotčené osoby vyzvat k podání vyjádření a nemusí tato podání vypořádat, výsledné nařízení ani nemusí být odůvodněno, přezkumné řízení možné není, dotčené osoby se mohou proti nařízení bránit pouze spolu s na něj navazujícím správním aktem, přičemž zrušit nařízení může pouze Ústavní soud. Opatření obecné povahy jsou rovněž, stejně jako správní akty, akty aplikace práva, a nikoliv akty právotvornými jako nařízení.

I přes výše uvedené srovnání procesních režimů opatření obecné povahy, správního aktu a nařízení se však někteří autoři domnívají, že opatření obecné povahy je naopak bližší nařízením, a to například „*způsobem vyhlásování, tím, že nabývá účinnosti ... i obdobným postupem při jeho přezkumu (rušení) soudem*“.¹¹⁰

3.2.3. Následky záměny forem

Relevantní je rovněž i otázka, jaké má následky to, když správní orgán vydá akt, který je formálně opatřením obecné povahy, formou správního aktu a obráceně. Jak uvádí odborná literatura, pokud bude místo opatření obecné povahy vydán správní akt, nemělo by to mít vliv na jeho zákonnost, jelikož zde většinou nedojde ke zkrácení účastníků na jejich procesních právech, pokud budou všechny jinak dotčené osoby připuštěny jako účastníci správního řízení. Nedostatkem v tomto případě je však to, že správní akt zavazuje jen osoby v něm jmenovitě určené, což může ohrozit dosažení účelu daného aktu. Opačná je však situace v případě vydání opatření obecné povahy, které materiálně naplňuje znaky správního aktu, tedy typicky kdy dojde opatřením k uložení povinností jmenovitě určeným osobám. V tomto případě tak dochází ke zkrácení procesních práv dotčených osob, a to může v závislosti na okolnostech konkrétního případu založit nezákonnost opatření. Za závažnou procesní vadu pak lze dle odborné literatury považovat situaci, kdy osoba, která by jinak byla účastníkem správního řízení, nemá v řízení o vydání opatření obecné povahy ani právo podat námitky (ty mají pouze vlastníci dotčených nemovitostí). I když však dojde ke stanovení povinnosti jmenovitě určené osobě opatřením obecné povahy, nelze tuto povinnost přímo exekučně vymáhat, jelikož jak stanoví ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu, povinnost stanovenou v opatření je možné

¹¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4, str. 165.

exekučně vymáhat až poté, co byl vydán správní akt, který existenci povinnosti prohlásil a nositel povinnosti byl jmenovitě určen.^{111 112}

Pokud však dojde k vydání opatření obecné povahy, které splňuje materiální znaky správního aktu, je dle mého názoru nezbytné rozlišovat dvě situace. První je situace, kdy zvláštní zákon dává správnímu orgánu u téhož aktu na výběr mezi formou opatření obecné povahy a správního aktu¹¹³, popřípadě neuvádí výslovně formu vůbec, ale akt materiálně splňuje znaky správního aktu. Druhou je pak situace, kdy zákon výslovně uvádí opatření obecné povahy jako jedinou možnou formu, ovšem tento akt zcela nebo zčásti co do svého obsahu splňuje znaky správního aktu.¹¹⁴ V případě první situace je dle mého názoru na místě aplikovat závěry odborné literatury uvedené v předchozím odstavci, jelikož správní orgán zde měl na výběr mezi těmito formami správní činnosti a místo toho, aby zvolil tu správnou vzhledem k okolnostem daného případu, zvolil formu nevhodnou a zkrátil tak dotčené osoby na jejich procesních právech, což jak je výše uvedeno v závislosti na konkrétních okolnostech může založit nezákonnost opatření. Druhá situace je však odlišná, zákon zde výslovně stanoví pouze formu opatření obecné povahy a stanoví co má opatření obsahovat, nelze tedy dle mého názoru namítat nezákonnost, pokud se správní orgán drží zákona a vydá úkon ve formě a s obsahem jaký stanoví zákon. Ovšem i v tomto případě, pokud měl správní orgán uvážení ohledně obsahu tohoto aktu, a byť měl co do obsahu na výběr, vydal akt ve formě opatření obecné povahy, ale s obsahem odpovídajícím správního aktu, mohla by být z tohoto důvodu namítána nezákonnost tohoto opatření.

3.3. Srovnání opatření obecné povahy a nařízení

3.3.1. Srovnání pojmových znaků

Pro nařízení, jakožto právní předpis, jsou typické následující znaky. Je jednostranně vydávané orgánem k tomu zmocněným, je přímo právně závazné, zavazuje neurčitě vymezený

¹¹¹ KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. Právní rozhledy, 2010, č. 18, s. 650-656.

¹¹² Pokud je využita forma opatření obecné povahy, ovšem materiálně se jedná o správní akt, adresáti povinnosti jsou v některých případech již v opatření konkrétně určeni (například jedná-li se o akt in rem, tedy adresáti jsou určeni podle vlastnictví k nemovité věci). Z ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu však dle mého názoru vyplývá, že jakoukoliv povinnost stanovenou v opatření obecné povahy lze exekučně vymáhat až v návaznosti na správní akt, který existenci prohlásí a jmenovitě určí adresáta. I pokud tedy v důsledku nevhodného použití formy opatření obecné povahy dojde ke konkrétnímu určení adresáta již v opatření obecné povahy, neznamená to dle mého názoru, že by bylo možné povinnost uvedenou v opatření obecné povahy přímo exekučně vymáhat. Tento postup by navíc ještě více zkracoval procesní práva dotčených osob.

¹¹³ Například ustanovení § 5 odst. 1 ZOPK.

¹¹⁴ Například ustanovení § 30 odst. 10 VodZ.

okruh adresátu, zpravidla se týká druhově určené věci, a je obecně závazné, tj. autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech nepodřízených osob.¹¹⁵

Jak již bylo výše uvedeno, znaky jednostrannosti, přímé právní závaznosti a autoritativního stanovení práv a povinností nepodřízených osob jsou shodné u opatření obecné povahy, nařízení i správního aktu. Co se týče porovnání opatření obecné povahy a nařízení jakožto podzákoného právního předpisu, shodují se neurčitě (druhově) vymezeným okruhem adresátů, a zpravidla je jejich odlišujícím znakem předmět regulace, kdy opatření obecné povahy reguluje konkrétní věc, zatímco nařízení zpravidla obsahují abstraktní regulaci, tj. obecná pravidla nevztahující se ke konkrétní situaci.

Shodným znakem nařízení a opatření obecné povahy je tedy způsob určení okruhu jejich adresátů, kteří jsou definováni abstraktně, přičemž se v zásadě může jednat o jakýkoliv počet osob, od každého až po velmi úzce vymezené množiny. Tento znak v zásadě nečiní problémy, jelikož jak právní předpisy, tak opatření obecné povahy, se ze své povahy nemohou týkat nebo být určeny jmenovitým adresátům.

Méně jasná je však situace ohledně odlišení nařízení a opatření obecné povahy co do předmětu jejich regulace. Obecně se uvádí, že podobně jako zákony by nařízení neměla být vydávána k řešení jednotlivých případů či situací, naopak by měla obsahovat v zásadě trvalá obecně závazná právní pravidla a měla by být vydávána za účelem opakovaného používání.¹¹⁶ Naopak opatření obecné povahy, jak již bylo výše uvedeno, se vyznačuje konkrétně určeným předmětem, mělo by se tedy vztahovat k určité konkrétní situaci.¹¹⁷ Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že vzhledem k jejich odlišným znakům nebude problém tyto dvě formy správní činnosti odlišit, ovšem jak správně poukazuje odborná literatura, nařízení může být v některých případech vydáno v podobě konkrétně-abstraktního aktu, tedy aktu s konkrétním předmětem regulace a neurčitě vymezenými adresáty, což potvrzuje i praxe.¹¹⁸ Dokonce jsou v poslední době ve správní vědě vyslovovány názory, že bychom neměli striktně trvat na přesně vymezených a od sebe ostře oddělených formách správní činnosti a je poukazováno na to, že existují určité přechodové zóny, kde nelze zcela vyhovět požadavku striktního oddělení jednotlivých forem.¹¹⁹ Další autoři rovněž poukazují na to, že nařízení mohou naplňovat

¹¹⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7, s. 152, marg. č. 225.

¹¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 123, marg. č. 231.

¹¹⁷ Vizte například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

¹¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 123, marg. č. 231.

¹¹⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 120, marg. č. 225.

některá dílčí kritéria konkrétnosti předmětu regulace, aniž by to však zpravidla bylo v rozporu s požadavkem jejich abstraktnosti.¹²⁰ Rozdíl mezi opatřeními obecné povahy a nařízeními co do předmětu jejich regulace a jeho konkrétnosti tedy nemusí být vždy zcela zjevný a v tomto ohledu tedy nemusí být rozdíl v pojmových znacích těchto dvou forem správní činnosti zcela patrný.

3.3.2. Srovnání procesní úpravy

Právní úprava procesního režimu nařízení se zásadně liší od právní úpravy procesního režimu správních aktů a opatření obecné povahy, a má blíže spíše k legislativnímu procesu, přičemž tato poměrně stručná právní úprava se zaměřuje zejména na určení, který orgán má předmětné nařízení vydat, obecně na ústavní úrovni¹²¹ a následně ve zvláštních zákonech k regulaci konkrétní matérie, dále pak právní úprava obsahuje zejména postup při publikaci těchto nařízení¹²² a způsob jejich přezkumu a zrušení.¹²³ Jak je pro přijímání právních předpisů typické, nemají správní orgány vydávající nařízení povinnost předem informovat adresáty o zamýšlené nové právní úpravě, nevyzývají dotčené osoby k vyjádření a případná vyjádření nemají povinnost vypořádat, výsledné nařízení pak nemusí být odůvodněno, a není možné zrušení nařízení v rámci veřejné správy či ve správním soudnictví. Zásadní nevýhodou pro adresáty při použití formy nařízení v situacích, kdy by mohla být použita forma opatření obecné povahy, je tedy absence garance alespoň minimálních procesních práv při vydávání tohoto aktu.

I přesto ovšem, jak je uvedeno v předchozí kapitole, někteří autoři docházejí k závěru, že opatření obecné povahy je jakožto právní institut bližší nařízením, spíše než správním aktům.

3.3.3. Následky záměny forem

Jedním z problematických aspektů vztahu opatření obecné povahy a nařízení je situace, kdy akt splňující materiální znaky opatření obecné povahy, zejména regulaci konkrétní věci, je vydán ve formě nařízení, tedy podzákoného právního předpisu. Jedná se tedy o situaci, kdy

¹²⁰ HEJČ, David a BAHÝĽOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 26.

¹²¹ Ustanovení čl. 78 a čl. 79 odst. 4 Ústavy ČR.

¹²² Upravený v zákoně č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a v zákoně č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

¹²³ Zejména v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nebo v ustanovení § 125 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

nařízení, které by mělo typicky obsahovat obecnou právní regulaci, reguluje konkrétní případ ve vztahu k abstraktně vymezenému okruhu adresátů.

Ústavní soud ve své judikatuře k požadavkům na právní předpisy mimo jiné uvedl, že *„[k] základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví“*.¹²⁴

K následkům absence znaku obecnosti u právního předpisu pak Ústavní soud v jiné věci dále uvedl, že *„[s]távající praxe tímto vybočuje z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon (právní předpis), jímž je obecnost [...] individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, jíž schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81, čl. 90 Ústavy)“*.¹²⁵ Tyto závěry potvrzuje Ústavní soud i ve své další judikatuře.¹²⁶

Byť Ústavní soud v těchto nálezech hovoří obecně o právních předpisech, jednalo se v těchto nálezech vždy o přezkum zákona, nikoliv podzákoných právních předpisů. Rovněž Ústavní soud hovoří o tom, že právní předpisy postrádající znak obecnosti fakticky nahrazují správní akty, nezmiňuje však opatření obecné povahy, byť znak regulace konkrétní věci je to, co mají opatření obecné povahy společné se správními akty, a naopak se tím typicky odlišují od právních předpisů. Ústavní soud uvádí, že tyto případy jednak porušují princip dělby moci, a dále právo na soudní ochranu. V případě, kdy podzákonná normotvorba nahrazuje opatření obecné povahy sice nelze nejspíš hovořit o porušení principu dělby moci, jelikož činnost zůstává v rámci exekutivy, ovšem i v tomto případě dochází k porušení práva na soudní ochranu, a to vzhledem ke značně omezené možnosti prostředků ochrany proti nařízením oproti opatření obecné povahy, jak je popsáno výše.

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.

¹²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02.

¹²⁶ Například Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, nebo Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

Na výše uvedenou judikaturu Ústavního soudu však navázal Nejvyšší správní soud, který vyslovil názor, že „[p]okud obecný právní předpis nahrazuje individuální správní akt (ale třeba i opatření obecné povahy), může to dle okolností věci založit též protiústavnost takového obecného právního předpisu“, přičemž soud zde uvádí právě argument zbavení adresátů možnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy ve správním soudnictví, soud však samozřejmě dodává, že ani při extenzivní aplikaci materiálního pojetí opatření obecné povahy si nemohou správní soudy přisvojit pravomoc rušit akty výslovně označené za právní předpisy. Tento defekt ve volbě formy aktu však může v některých případech založit protiústavnost, přičemž rušit jiné právní předpisy pro protiústavnost může pouze Ústavní soud.¹²⁷

3.4. Dílčí závěr

Správní akt a nařízení jsou jakožto dvě nejčastější formy činnosti veřejné správy hlavní alternativy opatření obecné povahy při výběru formy určitého úkonu zákonodárcem. Správní akt a opatření obecné povahy sdílí znak konkrétnosti věci a odlišují se způsobem vymezení adresátů, jmenovitě u správního aktu a neurčitě u opatření obecné povahy. Nařízení a opatření obecné povahy pak typicky odlišuje předmět regulace, kdy nařízení většinou obsahuje obecné právní normy a opatření obecné povahy reguluje konkrétní věc, ovšem to neplatí vždy, jelikož i nařízení může mít v některých případech konkrétní předmět regulace.

Opatření obecné povahy, správní akt a nařízení mají značně odlišné procesní režimy, ovšem dle mého názoru se řízení o vydání opatření obecné povahy do jisté míry podobá správnímu řízení, byť s určitými omezeními. Ovšem stále jsou zde zachována alespoň minimální procesní práva dotčených osob co do jejich participace na řízení, povinnosti správního orgánu vypořádat se s jejich podáními, či možností přezkumu opatření v rámci veřejné správy i ve správním soudnictví. Naopak postup vydávání a přezkumu nařízení je téměř zcela odlišný a jelikož se jedná o právní předpis, má blíže spíše k legislativnímu procesu, tedy procesu bez minimální garance procesních práv dotčených osob a veřejnosti.

V případě, že zákonodárce zvolí nevhodnou formu, která neodpovídá materiálním znakům daného úkonu, má tento výběr různé následky. V případě vydání formálně správního aktu s materiálními znaky opatření obecné povahy sice nedojde ke zkrácení procesních práv dotčených osob (právě naopak), ovšem vzhledem k absenci obecné závaznosti správních aktů může dojít k ohrožení splnění cíle daného aktu. V opačném případě pak dochází k omezení

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018-23.

procesních práv dotčených osob. Vydání formálně opatření obecné povahy s materiálními znaky nařízení je nevhodné, jelikož opatření by nemělo sloužit k nahrazování podzákonné normotvorby. V opačném případě pak dochází k zásadnímu omezení procesních práv dotčených osob.

Odlišná je situace v případě, že zákonodárce dá správnímu orgánu na výběr mezi více formami a ten zvolí formu materiálně neodpovídající. Pokud vydá správní akt místo opatření obecné povahy, nezpůsobí to sice omezení procesních práv adresátů, ovšem může to ohrozit dosažení cíle daného aktu. V opačném případě však k omezení práv adresátů dochází a v některých případech to může založit i nezákonnost opatření. Ovšem vzhledem k tomu, že neexistuje právní úprava, kde by zákonodárce dával správnímu orgánu na výběr, aby vydal tentýž úkon buď formou opatření obecné povahy nebo nařízení, a to vzhledem k odlišnému účelu těchto forem (jedna je akt aplikace práva, druhá akt normotvorný), nemůže situace záměny těchto dvou forem správním orgánem nastat.

4. Opatření obecné povahy ve složkových zákonech práva životního prostředí

4.1. Úvod

Za účelem zajištění efektivní ochrany životního prostředí, jakožto jednoho z úkolů státu, využívá zákonodárce různé nástroje. V rámci veřejné moci je převážná část úkolů týkajících se ochrany životního prostředí (vedle zákonodárné činnosti) svěřena veřejné správě.¹²⁸ Správní orgány pak na základě zákonných zmocnění využívají různých forem správní činnosti, jednou z nich je i forma opatření obecné povahy.

Od zavedení formy opatření obecné povahy do českého právního řádu v roce 2006 byla tato forma v mnoha případech zavedena do jednotlivých složkových zákonů práva životního prostředí. Forma opatření obecné povahy byla rovněž zaváděna do dalších zákonů s významnými dopady do práva životního prostředí, zejména se zde jedná o opatření obecné povahy dle stavebního práva.¹²⁹

Lze uvažovat o několika důvodech, proč se zákonodárce rozhodl zavést tuto formu do složkových zákonů práva životního prostředí, tedy důvodech, proč zákonodárce shledal, že opatření obecné povahy je v daných případech nejvhodnější formou správní činnosti k zajištění efektivní ochrany životního prostředí a ochrany dalších zájmů. Hlavními důvody jsou obecná závaznost opatření obecné povahy a rovněž transparentnost a veřejnost řízení o vydání opatření obecné povahy.

Prvním z důvodů, proč je v určitých situacích vhodné užít formu opatření obecné povahy, je jeho obecná závaznost, a to oproti správním aktům, které jsou závazné pouze pro jmenovitě určené adresáty. Pomocí opatření obecné povahy je tak možné stanovit povinnosti (respektive specifikovat povinnosti již vyplývající ze zákona) pro neurčitě vymezený okruh adresátů, což zajišťuje efektivnější splnění cíle daného úkonu. Obecné závaznosti by sice také bylo možné dosáhnout využitím formy nařízení, ovšem toto řešení nelze považovat za vhodné, protože právní předpisy mají obsahovat obecná pravidla chování, nikoliv regulovat konkrétní situace, a rovněž použití formy právního předpisu značně omezuje procesní práva dotčených osob. Zvláště v právu životního prostředí je důležité, aby byla k dispozici forma správní činnosti, která s obecnou závazností reguluje konkrétní věci, jelikož právo životního prostředí

¹²⁸ JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0, s. 196-197.

¹²⁹ JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0, s. 233-234.

často reguluje chování neurčitého okruhu osob k určité konkrétní hmotné věci, území či jinému statku, které jsou předmětem ochrany práva životního prostředí.

Druhou výhodou formy opatření obecné povahy je větší transparentnost a veřejnost procesu jeho přijetí oproti správním aktům i nařízením. V některých jiných oblastech veřejné správy dohlížejí především adresáti svojí procesní aktivitou na efektivnost a zákonnost výkonu veřejné správy, jelikož správní činnost je zde vykonávána ve prospěch těchto adresátů (stanovení práv, oprávnění, dávek apod.), a ti tedy mají přímý prospěch ze správní činnosti. Naopak v případě veřejné správy v oblasti práva životního prostředí ze správní činnosti většinou nevyplývá přímo prospěch pro konkrétní adresáty, a byť by měly správní orgány při své činnosti dbát na ochranu veřejného zájmu, právě transparentnost a veřejnost správních činností umožní veřejnosti participovat ve správních procesech a dohlížet na efektivní ochranu životního prostředí. Transparentnost a veřejnost procesu přijetí opatření obecné povahy, jak je popsáno výše, spočívá především v tom, že již návrh opatření musí být zveřejněn, a to jak na úřední desce příslušného správního orgánu, tak na úředních deskách obcí jejichž obvodů se týká, přičemž návrh musí být rovněž zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup, jakékoliv dotčené osoby mohou podávat k návrhu připomínky, ke kterým se správní orgán musí vyjádřit, stejným způsobem je zveřejněno i vydané opatření, jak návrh tak samotné opatření musí obsahovat dostatečné odůvodnění, opatření je možné přezkoumat v přezkumném řízení, a v rámci správního soudnictví lze podat návrh na zrušení přímo proti opatření obecné povahy.

V této kapitole se budu zabývat jednotlivými opatřeními obecné povahy obsaženými ve složkových zákonech práva životního prostředí.¹³⁰ Konkrétně v zákoně o ochraně přírody a krajiny, vodním zákoně, lesním zákoně a zákoně o ochraně ovzduší.¹³¹ Kromě výkladu o situacích, kde se dle současné právní úpravy používá forma opatření obecné povahy rovněž uvedu krátké srovnání s předchozí právní úpravou, zejména jaká forma správní činnosti byla v daném případě používána. U každého opatření obecné povahy se rovněž pokusím zhodnotit, zda je v daném případě tato forma zvolena vhodně z hlediska naplnění pojmových znaků opatření obecné povahy uvedených v předchozím výkladu, zejména se zaměřím na hledisko konkrétnosti jejich předmětu regulace, a to za využití již dříve zmíněných dílčích hledisek konkrétnosti, tedy hlediska prostorového, věcného, časového, teleologického a obsahového.

¹³⁰ Součástí mé diplomové práce je také přehledová tabulka všech opatření obecné povahy obsažených ve složkových zákonech práva životního prostředí, která tvoří přílohu diplomové práce.

¹³¹ Kapitoly týkající se opatření obecné povahy v jednotlivých složkových zákonech jsou seřazeny podle četnosti zavedení institutu opatření obecné povahy do těchto zákonů. Žádná z kapitol nepojednává o zákonu České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, jelikož zákonodárce nezavedl formu opatření obecné povahy pro žádný úkon dle tohoto zákona.

Co se týče volby, zda je v případě daného úkonu vhodné použít formu opatření obecné povahy, je v prvé řadě na zákonodárci, aby posoudil, zda pro úkon, ke kterému zmocňuje správní orgán je tato forma skutečně vhodná. Ovšem i správní orgán, který je zmocněn k vydání opatření obecné povahy, pokud má na výběr, by měl využít svého zmocnění a vydat akt v této formě pouze v případě, že splňuje materiální znaky. V zákoně není typicky uvedena bezpodmínečná povinnost vydat opatření obecné povahy, naopak je vydání opatření vázáno na naplnění hypotézy popsané v daném ustanovení. K popsání hypotézy je typicky využíváno neurčitých právních pojmů nebo je správnímu orgánu dána možnost správního uvážení, zda vydat či nevydat opatření obecné povahy. Vzhledem k tomuto má tedy i správní orgán typicky na výběr, zda opatření obecné povahy v konkrétní situaci vydá či nikoliv, a měl by tedy i on dbát na to, aby jím vydávaný akt splňoval materiální znaky. Rovněž pokud se správní orgán rozhodne v dané situaci vydat opatření obecné povahy, měl by dbát na to, aby konkrétní obsah vydávaného opatření odpovídal jeho materiálním znakům, jelikož správní orgán má většinou na výběr, jaký obsah bude opatření mít a zda tedy budou naplněna jednotlivá kritéria konkrétnosti předmětu regulace, tedy zejména jakou územní působnost bude mít, jak budou definovány regulované věci (fyzické předměty), jakou bude mít časovou působnost, zda bude regulovat ad hoc případ, či bude mířit na opakující se situace, a jak komplexní a podrobná bude regulace v něm obsažená.

Nebude typicky problém při odlišení situací, kdy je vhodné vydat opatření obecné povahy nebo správní akt, vzhledem k zjevně odlišnému způsobu vymezení adresátů. Problematický by však mohl být vztah opatření obecné povahy a nařízení, jelikož jak uvádí judikatura, forma opatření obecné povahy by neměla být využívána k nahrazování podzákonné normotvorby.¹³² Je tedy nutné, aby regulace obsažená v opatření obecné povahy se skutečně týkala konkrétní věci a neobsahovala abstraktní právní normy, které mají být obsaženy v právních předpisech. Jak bylo výše uvedeno, toto je zčásti odpovědnost zákonodárce, aby zaváděl formu opatření obecné povahy jen tam kde je vhodná, zčásti je pak na správních orgánech, aby využily správního uvážení, zda vydat či nevydat opatření obecné povahy a pokud se rozhodnou jej vydat, aby finální akt svým obsahem naplňoval materiální znaky opatření obecné povahy.

Složkové zákony práva životního prostředí dávají v některých případech správnímu orgánu na výběr, aby ke stejnému úkonu využil alternativně různé formy správní činnosti, typickou alternativou opatření obecné povahy je správní akt. Časté zavedení opatření obecné

¹³² Vizte například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

povahy a správního aktu jako dvou alternativ pro stejný úkon je logické, jelikož oba akty se vztahují ke konkrétní věci, k individuálnímu případu, rozdíl spočívá ve vymezení jejich adresátů, a to buď druhově nebo jmenovitě. Forma aktu, kterou by měl správní orgán v konkrétním případě zvolit, tedy vyplývá z individuálních okolností daného případu, tedy zda je možné všechny adresáty určit jmenovitě, či zda je v daném případě nutné, aby akt zavazoval neurčitý okruh adresátů. Zákon někdy používá formulaci, kdy opatření obecné povahy má správní orgán použít „*pokud jde o blíže neurčený okruh osob*“¹³³, jinak má užít formy správního aktu.

Naopak kombinaci opatření obecné povahy a nařízení jako dvou alternativní forem stejného úkonu žádný ze složkových zákonů neobsahuje, byť je nařízení formou správní činnosti, se kterou opatření obecné povahy sdílí jeden ze svých dvou klíčových znaků, a to druhové určení adresátů, a je tedy jedním ze dvou aktů spolu se správním aktem mezi kterými se opatření obecné povahy pojmově nachází a jejichž některé znaky sdílí jakožto akt smíšené povahy. Absence využití těchto dvou forem jako alternativ u stejného úkonu však dle mého názoru není překvapivá, naopak lze pochybovat, zda by vůbec bylo možné tyto dvě formy ve stejné právní úpravě jako alternativy využít, právě vzhledem k jejich odlišnostem. Nařízení je právní předpis a má tedy typicky obsahovat abstraktní právní regulaci, naopak opatření obecné povahy je akt aplikace práva a reguluje konkrétní případ.

Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu, jedním z principů právního státu je i zákaz projevů libovůle orgánů veřejné moci.¹³⁴ Z tohoto principu v tomto případě vyplývá, že pokud zákon dává správnímu orgánu na výběr mezi více formami správní činnosti, nesmí správní orgán při volbě formy postupovat libovolně, nýbrž musí vybrat tu formu, která nejlépe odpovídá povaze tohoto úkonu. Opatření obecné povahy má tedy správní orgán vydat pouze v těch případech, kde jsou splněny jeho materiální znaky.¹³⁵

¹³³ Například ust. § 77 odst. 1 písm. b) ZOPK.

¹³⁴ Vizte například nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. III. ÚS 2451/18, bod 22.

¹³⁵ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 61.

4.2. Opatření obecné povahy v zákoně o ochraně přírody a krajiny

4.2.1. Úvod

Právní úprava obsažená v zákoně o ochraně přírody a krajiny využívá ze složkových zákonů práva životního prostředí institut opatření obecné povahy nejvíce. Výslovná zmocnění k vydávání opatření obecní povahy byla do právní úpravy obsažené v tomto zákoně vložena několika jeho novelami, první novelou byl zákon č. 349/2009 Sb. s účinností od 1. 12. 2009, dále pak zákon č. 123/2017 Sb. s účinností od 1. 6. 2017, zákon č. 364/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2022, a posledně pak zákon č. 284/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2024.

Opatření obecné povahy, k jejichž vydání zmocňuje zákon o ochraně přírody a krajiny, lze v zásadě rozdělit na tři hlavní skupiny. První z nich jsou opatření obecné povahy týkající se obecné ochrany druhů rostlin a živočichů, zvláště chráněných druhů a památných stromů, popřípadě nerostů a paleontologických nálezů, druhou skupinou jsou opatření obecné povahy regulující nepůvodní druhy a křížence a třetí skupinou jsou opatření obecné povahy vztahující se k ochraně a činnostem ve zvláště chráněných územích.

Zákon o ochraně přírody a krajiny v některých situacích umožňuje provést daný úkon pouze ve formě opatření obecné povahy, často však zákon uvádí více forem správní činnosti, které je možné užít alternativně. Nejčastěji je pro daný úkon stanovena jako alternativa vedle opatření obecné povahy forma správního aktu, výjimečně je pak jako alternativa možná i veřejnoprávní smlouva.

4.2.2. Obecná ochrana druhů rostlin a živočichů, zvláště chráněné druhy a památné stromy

První opatření obecné povahy se týká obecné ochrany rostlin a živočichů a je upraveno v ustanovení § 5 odst. 1 ZOPK, podle kterého je orgán oprávněn omezit rušivou činnost ve vztahu k těmto druhům, pokud jsou porušeny podmínky jejich ochrany uvedené v první větě uvedeného ustanovení. Forma opatření obecné povahy je výslovně uvedena v kompetenčních ustanoveních, podle kterých může orgán rovněž alternativně využít formu správního aktu.¹³⁶ Toto opatření bylo zavedeno zákonem č. 349/2009 Sb. s účinností od 1. 12. 2009, přičemž do

¹³⁶ Forma je uvedena v ust. § 77 odst. 1 písm. b) ZOPK (obecní úřad obce s rozšířenou působností) a ust. § 77a odst. 5 písm. a) ZOPK (krajský úřad). Další příslušné orgány jsou uvedeny v ust. § 78 odst. 1 a 2 ZOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny a správa národního parku) a v ust. § 78a odst. 1 ZOPK (újezdni úřad).

novely byla v této věci využívána forma nařízení¹³⁷, podle komentářové literatury však bylo možné použít i formu správního aktu¹³⁸, byť zákon výslovně hovořil pouze o nařízení.

Využití formy opatření obecné povahy je dle mého názoru v tomto případě vhodné, jelikož je zde dán požadavek konkrétnosti věci. Na konkrétnost věci lze usuzovat z naplnění hlediska prostorového, byť je možné, aby bylo toto opatření vydáno pro rozsáhlejší území, jelikož je v tomto případě reagováno na konkrétní ohrožení druhů, bude toto opatření typicky stanovovat podmínky pro činnosti v menším území, právě kde k tomuto ohrožení dochází. Z hlediska věcného sice budou v opatření chráněné rostliny a živočichové definovány druhově, opatření se ovšem bude vztahovat na konkrétní místní populaci druhu ohroženou činností na kterou opatření reaguje. Konkrétnost pak vyplývá i z naplnění kritéria teleologického, kdy opatření zde reaguje na konkrétní právě trvajícím ohrožení daného druhu typicky z důvodu právě probíhající lidské činnosti, a opatření tedy bude obsahovat ad hoc regulaci právě těchto probíhajících činností, které jsou zdrojem ohrožení. Využití formy opatření obecné povahy je zde vhodné i z důvodu neurčitěho okruhu adresátů, jelikož v případě některých ohrožení nebude možné jmenovitě určit osoby, jejichž činnost je nutné podmínkami omezit, a využití této formy zajistí větší efektivitu ochrany.

Pokud ovšem správní orgán ví o konkrétních osobách, jejichž činností mohou být druhy ohroženy, měl by zvolit formu správního aktu. Jak však uvádí odborná literatura, nic nebrání tomu, aby bylo v téže věci vydáno jak opatření obecné povahy, tak správní akty, pokud je možné zčásti jmenovitě určit adresáty, což by mělo zajistit nejefektivnější ochranu.¹³⁹

Další opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 5b odst. 1 ZOPK a upravuje stanovení odchylného postupu od ochrany volně žijících ptáků. Uvedené ustanovení v odst. 4 výslovně uvádí formu opatření obecné povahy¹⁴⁰, rovněž je možné alternativně povolit odchylný postup i správním aktem.¹⁴¹ Forma opatření obecné povahy zde byla zavedena zákonem č. 349/2009 Sb. s účinností od 1. 12. 2009, předtím zákonem rovněž umožňoval stanovit odchylný postup v případě neurčitěho okruhu osob, ovšem výslovně zde uváděl formu

¹³⁷ Ustanovení § 77 odst. 1 ZOPK nebo ustanovení § 78 odst. 3 ZOPK, ve znění platném do 30. 11. 2009.

¹³⁸ VOPÁLKOVÁ, Alena. § 5 [Obecná ochrana rostlin a živočichů]. In: MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 10.

¹³⁹ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 157.

¹⁴⁰ Forma je také stanovena v kompetenčních ustanoveních v ust. § 77a odst. 5 písm. f) ZOPK (krajský úřad). Další příslušné orgány jsou uvedeny v ust. § 78 odst. 1 a 2 ZOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny a správa národního parku) a ust. § 78a odst. 1 ZOPK (újezdni úřad).

¹⁴¹ Zde je však k vydání správního aktu příslušný obecné úřad obec s rozšířenou působností dle ust. 77 odst. 1 písm. g) ZOPK, naproti tomu k vydání opatření obecné povahy ve stejných věcech je příslušný krajský úřad dle ust. § 77a odst. 5 písm. f) ZOPK.

nařízení.¹⁴² Právní úprava tohoto opatření byla rovněž novelizována zákonem č. 364/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2022, která provedla změnu orgánů příslušných k vydání tohoto opatření, do této novely bylo k vydání příslušné Ministerstvo životního prostředí.

Odborná literatura u tohoto opatření obecné povahy vyjadřovala pochyby, zda naplňuje jeho materiální znaky, tedy zda se jedná o dostatečně konkrétní předmět při označení druhu a množství ptáků. Vzhledem k tomu, že naplnění kritéria věcného zde není zcela zřejmé, musí dle odborné literatury přistoupit zejména další kritéria místní a časové specifikace, tedy pokud dané opatření bude upravovat odchylný postup na úzce vymezeném území po omezenou dobu, kdy situace na kterou reaguje trvá, bude možné učinit závěr, že jsou splněny materiální znaky opatření obecné povahy.¹⁴³ Rovněž zde bude možné zkoumat teleologické kritérium, tedy zda dané opatření obecné povahy ad hoc upravuje určitou konkrétní situaci, ve které je nutné stanovit odchylný postup, či zda obsahuje obecnou právní úpravu. Výše uvedený názor odborné literatury je sice z doby před poslední novelou uvedeného ustanovení, tedy z doby, kdy příslušným k vydání tohoto opatření bylo ministerstvo životního prostředí, a nikoliv krajské úřady, to by však samo o sobě nemělo mít vliv na hodnocení naplnění materiálních znaků. Není relevantní, zda je k vydání příslušný ústřední správní úřad či správní orgán s menší územní působností, ale to, zda opatření reguluje konkrétní případ, přičemž rozsah územní působnosti samotného opatření obecné povahy je jen jedním z kritérií.

Dále je v ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK upraveno opatření obecné povahy, kterým je možné povolit výjimky ze zákazů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Forma opatření obecné povahy je výslovně uvedena ve výše uvedeném ustanovení v odst. 4, přičemž alternativně je rovněž možné použít formu správního aktu nebo veřejnoprávní smlouvy.¹⁴⁴ Možnost využití formy opatření obecné povahy byla zavedena zákonem č. 349/2009 Sb. s účinností od 1. 12. 2009, předtím bylo ve vztahu k neurčitým adresátům možné povolit výjimky nařízením.

Co se týče vhodnosti formy opatření obecné povahy, zejména z hlediska požadavku konkrétnosti předmětu regulace, u výjimek z ochrany památných stromů je naplnění materiálních znaků očividné, jelikož by se v tomto případě opatření vztahovalo ke konkrétnímu památnému stromu, čímž dochází k jednoznačnému naplnění věcného hlediska konkrétnosti

¹⁴² Vizte ustanovení § 5b odst. 4 ZOPK ve znění do 30. 11. 2009.

¹⁴³ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 158.

¹⁴⁴ Forma je také stanovena v kompetenčních ustanoveních v ust. § 77a odst. 5 písm. o) ZOPK (krajský úřad). Další příslušné orgány jsou uvedeny v ust. § 78 odst. 1 a 2 ZOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny a správa národního parku) a ust. § 78a odst. 1 ZOPK (újezdni úřad).

věci. To však není případ výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, jelikož zde se nebude opatření vztahovat na konkrétní jedince, ale na všechny jedince daného druhu nacházející se v území platnosti opatření, i v případě tohoto opatření tedy platí, co bylo uvedeno výše k opatření dle ustanovení § 5b odst. 4 ZOPK. Komentářová literatura dále k výjimkám u zvláště chráněných druhů uvádí, že důležitým požadavkem je určitost a konkrétnost jejich předmětu, výjimky u kterých požadavky na určitost a konkrétnost nejsou zcela naplněny, by měly být vydávány pouze výjimečně.¹⁴⁵ Dále ustanovení § 56 odst. 6 ZOPK odkazuje na obdobné použití ustanovení § 5b odst. 3 ZOPK pro obsah tohoto opatření, zejména tedy i toto opatření musí obsahovat označení druhu a množství ptáků, prostředky, způsoby nebo metody pro odchyt nebo zabíjení, důvod pro výjimku, podmínky a časové a místní okolnosti za nichž lze takto postupovat. Podle ustanovení § 56 odst. 3 ZOPK může orgán také stanovit podmínky pro výkon povolované činnosti. Z tohoto tedy dle mého názoru vyplývá, že opatření obecné povahy by zde mělo být vydáváno k povolení výjimek z důvodu konkrétní činnosti v úzce vymezeném území a mělo by obsahovat podrobnou regulaci odpovídající místním podmínkám, materiální znaky opatření obecné povahy, zejména konkrétnost věci, by tedy pak měly být naplněny.

Komentářová literatura dále k tomuto opatření uvádí, že byť se opatření týká neurčitého okruhu osob, neměl by být okruh osob, kterým se povoluje výjimka z ochrany zcela obecný, tedy by množina oprávněných osob neměla být příliš široká.¹⁴⁶

Posledním opatřením obecné povahy, které lze zařadit do této skupiny, se vyhláší přechodně chráněná plocha a je upraveno v ustanovení § 13 odst. 1 ZOPK. Tato plocha se vyhláší z důvodu dočasného nebo nepředvídaného výskytu významných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů. Také může být vyhlášena z jiných závažných důvodů, například vědeckých, studijních či informačních. Forma opatření obecné povahy je v tomto ustanovení výslovně uvedena¹⁴⁷, přičemž pro tento úkon není stanovena alternativní forma. Forma opatření obecné povahy zde byla zavedena zákonem č. 364/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2022, předchozí právní úprava stanovila pro vyhlášení přechodně chráněné plochy výslovně formu správního aktu.

¹⁴⁵ JELÍNKOVÁ, Jitka. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7676-021-9, s. 290 (§ 56).

¹⁴⁶ VOMÁČKA, Vojtěch. § 56 [Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů]. In: VOMÁČKA, Vojtěch a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3, s. 445, marg. č. 39.

¹⁴⁷ Forma je také stanovena v kompetenčních ustanoveních v ust. § 77 odst. 1 písm. l) ZOPK (obecní úřad obce s rozšířenou působností) a v ust. § 77a odst. 4 písm. c) ZOPK (krajský úřad). Další příslušné orgány jsou uvedeny v ust. § 78 odst. 1 a 2 ZOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny a správa národního parku) a ust. § 78a odst. 1 ZOPK (újezdni úřad).

Již za účinnosti předchozí právní úpravy a po zavedení formy opatření obecné povahy do právního řádu poukazovala odborná literatura na nevhodnost formy správního aktu pro vyhlášení přechodně chráněné plochy a navrhovala zavedení alternativně či výlučně formy opatření obecné povahy, jelikož ta lépe odpovídá povaze přechodně chráněné plochy.¹⁴⁸ Nadto přechodně chráněná plocha vyhlášená formou správního aktu nemohla zavazovat jiné osoby než ty jmenovitě určené (typicky vlastníky pozemků), nebyla tedy zajištěna nejefektivnější ochrana.¹⁴⁹

I v návaznosti na výše uvedený názor odborné literatury se domnívám, že forma opatření obecné povahy je zde vhodně zvolená. Tímto opatření obecné povahy bude reagováno na konkrétní skutkovou situaci, například neočekávaný výskyt určitého živočišného druhu, přičemž jak naznačuje název přechodně chráněné plochy, ochrana bude pouze dočasná, zejména do té doby, než potřeba ochrany pomine, či než bude ochrana poskytnuta jiným způsobem, například vyhlášením zvláště chráněného území. Vzhledem k tomu, že opatření se zde bude vztahovat typicky k úzce vymezenému území, lze považovat prostorové kritérium za splněné. Stejně tak lze považovat za splněné časové kritérium, vzhledem k dočasnosti regulace, tedy dokud nepominou mimořádné důvody, pro které byla chráněná plocha zřízena. Dále jelikož toto opatření ad hoc reguluje konkrétní situaci, lze považovat i teleologické kritérium za splněné.

4.2.3. Regulace nepůvodních druhů a kříženců

Dvě podobná opatření obecné povahy umožňují povolit rozšíření nepůvodního druhu nebo křížence do krajiny, a jsou upravena v ustanovení § 5 odst. 4 (nepůvodní druh), respektive odst. 5 (kříženec) ZOPK. Z kompetenčních ustanovení vyplývá, že je možné pro povolení využít formu opatření obecné povahy nebo správního aktu.¹⁵⁰ Forma opatření byla výslovně zavedena zákonem č. 364/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2022, do té doby nebyla formou zákonem výslovně stanovena¹⁵¹, komentářová literatura uvádí, že bylo povolení vydáváno ve správním

¹⁴⁸ JELÍNKOVÁ, Jitka. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7676-021-9, s. 104–105 (§ 13).

¹⁴⁹ PRŮCHOVÁ, Ivana. § 13 [Přechodně chráněná plocha]. In: VOMÁČKA, Vojtěch a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3, s. 147, marg. č. 14.

¹⁵⁰ Forma je uvedena v ust. § 77 odst. 1 písm. d) ZOPK (obecní úřad obce s rozšířenou působností) a ust. § 77a odst. 5 písm. c) ZOPK (krajský úřad). Další příslušné orgány jsou uvedeny v ust. § 78 odst. 1 a 2 ZOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny a správa národního parku) a ust. § 78a odst. 1 ZOPK (újezdni úřad).

¹⁵¹ Například ust. § 77 odst. 1 písm. e) ZOPK ve znění do 31. 12. 2021.

řízení (tj. formou správního aktu)¹⁵², ovšem vzhledem k formálně-materiálnímu pojetí opatření obecné povahy a absenci výslovného uvedení formy v zákoně bylo dle mého názoru možné vydat povolení i dříve formou opatření obecné povahy.

Důvodová zpráva k zákonu zavádějícím formu opatření obecné povahy uvádí jako důvod pro zavedení této formy snížení administrativní zátěže příslušných správních orgánů, aby u nejčastěji používaných nepůvodních druhů mohlo být povolení stanoveno plošně, a nemusel správní orgán rozhodovat o každé jednotlivé žádosti a vydávat správní akt v každém případě¹⁵³. Otázkou je však vhodnost formy opatření obecné povahy v této situaci. Jedním z pojmových znaků opatření obecné povahy je neurčité vymezení adresátů, přičemž účelem opatření obecné povahy není snižování administrativní zátěže v situacích, kdy jsou správnímu orgánu známe všechny dotčené osoby, ale je jich velké množství. Opatření by naopak mělo být vydáváno v situacích, kdy nejsou známi všichni adresáti. V případě, že je namísto správního aktu vydáno opatření obecné povahy, dochází tím k omezení procesních práv dotčených osob, ovšem v tomto případě by to nemusel být problém, jelikož opatřením zde dochází k vydání povolení, tedy pouze ke stanovení práv adresátům, a rovněž mohou adresáti alternativně zažádat o povolení ve formě správního aktu.

Pochybovat lze zde i o naplnění kritéria konkrétnosti věci. Jak uvádí důvodová zpráva, povolení opatřením bude zpravidla plošné a z toho můžeme vyvodit, že jeho územní působnost bude často shodná s územní působností příslušného orgánu, co se týče konkrétnosti věci, není tedy splněno kritérium prostorové. Rovněž i kritérium věcné lze považovat za nesplněné, jelikož se povolení vztahuje na celý druh, nikoliv individuálně určené jednotlivce. Jelikož povolení k rozšíření druhu zde bude typicky plošné a případně bude povolení i dlouhodobé (zákon nestanovení časové omezení), jedná se v tomto případě spíše o obecnou právní regulaci, a je tedy otázkou, zda by v tomto případě nebylo vhodnější plošně povolovat rozšíření uvedených nepůvodních druhů či kříženců nařízením. Ovšem na druhou stranu, jelikož zákonodárce v této stejné věci umožnil povolení ve formě správního aktu, tedy aktu v konkrétní věci, pokud bude místo správního aktu vydáno opatření obecné povahy, a dojde tedy pouze ke změně způsobu vymezení adresátů, dá se očekávat, že hledisko konkrétnosti věci zůstane zachováno.

¹⁵² VOMÁČKA, Vojtěch. § 5 [Obecná ochrana rostlin a živočichů]. In: VOMÁČKA, Vojtěch a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3, s. 68, marg. č. 16.

¹⁵³ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů, č. 364/2021 Dz, Zvláštní část, komentář k bodům 28 a 29 - § 77 odst. 1 písm. e), f), a g) ZOPK.

Dalším opatřením obecné povahy, upraveným v ustanovení § 5 odst. 6 ZOPK, je možné stanovit opatření k regulaci nepůvodního druhu nebo křížence, pokud je to nezbytné kvůli jejich místním dopadům na přírodu a krajinu. Forma je výslovně uvedena v kompetenčních ustanoveních, a je rovněž možné alternativně použít formu správního aktu.¹⁵⁴ Toto opatření obecné povahy bylo zavedeno zákonem č. 364/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2022, předtím nebyla tato problematika v zákoně upravena.

V tomto případě je dle mého názoru vhodné stanovení možnosti využití formy opatření obecné povahy, jelikož se jedná o akt v konkrétní věci, protože jak vyplývá ze zákona, orgán zde může regulovat nepůvodní druhy a křížence, pokud je to nezbytné s ohledem na místní dopady, bude tedy typicky reagovat na konkrétní případ ohrožení či poškozování přírody a krajiny v konkrétním místě. Hledisko prostorové lze tedy považovat za splněné, stejně tak i hledisko teleologické, jelikož účelem daného nařízení bude ad hoc reakce na již existující konkrétní ohrožení či poškozování životního prostředí. Toto potvrzuje i důvodová zpráva, podle které by toto ustanovení mělo být využíváno v případě místních problémů s určitým nepůvodním druhem, který však jinak nevyžaduje regulaci.¹⁵⁵ I tomto případě lze aplikovat výše uvedený závěr odborné literatury (k opatření obecné povahy dle § 5 odst. 1 ZOPK) o souběžném vydání opatření obecné povahy a správního aktu, pokud je možné některé budoucí adresáty jmenovitě určit a pokud vydání obou zajistí nejefektivnější ochranu životního prostředí.

Další opatření obecné povahy regulující nepůvodní druhy je uvedeno v ustanovení § 13g odst. 2 ZOPK a jsou jím stanovena opatření k odstranění invazivního nepůvodního druhu, který byl zařazen na unijní seznam a bylo včas zjištěno jeho zavlečení, vysazení nebo výskyt. Toto opatření bylo zavedeno zákonem č. 364/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2022, předtím nebyla tato problematika v zákoně upravena. Uvedené ustanovení rovněž výslovně stanoví alternativně formu opatření obecné povahy nebo správního aktu a uvádí příslušnost Ministerstva životního prostředí.

Co se týče naplnění znaků opatření obecné povahy, vzhledem k tomu, že zákon stanoví jako jednu ze dvou alternativních forem i správní akt, dá se nejspíš očekávat, že ať už bude dle tohoto ustanovení zvolena jakýkoliv forma, bude tento akt obsahovat konkrétní regulaci

¹⁵⁴ Forma je uvedena v ust. § 77 odst. 1 písm. e) ZOPK (obecní úřad obce s rozšířenou působností) a ust. § 77a odst. 5 písm. d) ZOPK (krajský úřad). Další příslušné orgány jsou uvedeny v ust. § 78 odst. 1 a 2 ZOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny a správa národního parku) a ust. § 78a odst. 1 ZOPK (újezdni úřad).

¹⁵⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazivních nepůvodních druhů, č. 364/2021 Dz, Zvláštní část, komentář k bodu 10 - § 5 odst. 6 ZOPK.

odstranění uvedeného invazivního druhu, typicky zaměřenou na konkrétní zjištěné populace těchto druhů. Ostatně, jak uvádí i důvodová zpráva, tato úprava má řešit situace, kdy je zjištěn výskyt nepůvodního invazivního druhu včas, tedy předtím, než je tento druh více rozšířen, a mělo by se tedy jednat o stanovení opatření k odstranění tohoto druhu v jednotlivých případech.¹⁵⁶ Vzhledem k tomu, že opatření zde bude zaměřeno typicky na konkrétní populaci odstraňovaného druhu na omezeném území, lze dle mého názoru shledat naplnění požadavku konkrétnosti předmětu regulace, ovšem bude v jednotlivých případech záviset i na tom, jaký obsah konkrétního opatření správního orgán zvolí, tedy zda se bude skutečně jednat pouze o regulaci konkrétního případu.

Dále je forma opatření obecné povahy využita ke stanovení bližších podmínek uplatňování zásad regulace značně rozšířených invazivních nepůvodních druhů zařazených na unijní seznam. Toto opatření je upraveno v ustanovení § 13h odst. 1 ZOPK, přičemž bylo zavedeno zákonem č. 364/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2022, předtím nebyla tato problematika v zákoně upravena. Ustanovení výslovně uvádí formu opatření obecné povahy¹⁵⁷, jinou formu alternativně použít nelze.

Jak vyplývá ze zákona a z důvodové zprávy novely, bližší podmínky v opatření obecné povahy navazují na tzv. Zásady regulace, což je celostátní koncepční dokument vydávaný Ministerstvem životního prostředí, který koordinuje regulaci, přičemž opatření obecné povahy následně obsahuje upřesnění a konkrétní opatření k regulaci značně rozšířených nepůvodních druhů, a to s ohledem na místní podmínky daného území.¹⁵⁸ V tomto případě nejsou dle mého názoru zcela jednoznačně naplněny materiální znaky opatření obecné povahy, jelikož se zde jedná o již značně rozšířený nepůvodní druh, územní rozsah tohoto opatření bude typicky shodný s působností příslušného krajského úřadu, také vzhledem k rozšířenosti druhu bude opatření typicky obsahovat dlouhodobější a obecnější právní úpravu, nebude se jednat o reakci na konkrétní skutkovou situaci na úzce vymezeném území. Co se týče naplnění materiální znaků opatření obecné povahy bude tedy záležet na obsahu konkrétního opatření.

¹⁵⁶ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazivních nepůvodních druhů, č. 364/2021 Dz, Zvláštní část, komentář k § 13g.

¹⁵⁷ Také je forma uvedena v kompetenčních ustanoveních v ust. § 77a odst. 5 písm. g) ZOPK (krajský úřad), ust. § 78 odst. 1 a 2 ZOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny a správa národního parku) a ust. § 78a odst. 1 ZOPK (újezdní úřad).

¹⁵⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazivních nepůvodních druhů, č. 364/2021 Dz, Zvláštní část, komentář k § 13h.

4.2.4. Ochrana a regulace činností ve zvláště chráněných územích

První opatření obecné povahy vztahující se ke zvláště chráněným územím je upraveno v ustanovení § 17 odst. 1 ZOPK a stanoví se jím klidová území národních parků, tedy území, ve kterých je zakázáno pohybovat se mimo vyznačené cesty a trasy. Forma je výslovně stanovena v uvedeném ustanovení v odst. 3, jinou formu správní činnosti alternativně využít nelze.¹⁵⁹ Institut klidových území vyhlašovaných ve formě opatření obecné povahy byl zaveden zákonem č. 123/2017 Sb. s účinností od 1. 6. 2017, do té doby zákaz pohybu platil plošně pro první zóny národních parků, pro zbylé zóny pak bylo možné využít postupu podle ustanovení § 64 ZOPK.¹⁶⁰

Dle mého názoru není v případě tohoto opatření obecné povahy zcela jednoznačné, zda je zde použití této formy vhodné, tedy zda jsou naplněny materiální znaky opatření. Těmito opatřeními se stanoví oblasti vyšší ochrany v rámci národních parků, do jisté míry trvale, dalo by se tedy říci, že se vymezení klidových zón blíží vymezení územního rozsahu zón národních parků či území parků samotných, to se však činí formou nařízení¹⁶¹ a zákona. Tuto regulaci lze tedy do jisté míry považovat spíše za obecnou, stanovující obecná pravidla chování, byť na omezeném území, nikoliv ad hoc regulaci jednotlivého konkrétního případu či situace. Na druhou stranu, jak uvádí důvodová zpráva k zákonu zavádějícímu toto opatření, vymezení klidových území by mělo odpovídat skutečné potřebě regulace pohybu osob, omezení vstupu by mělo být vázáno na území jehož ekosystém a vyskytující se druhy jsou citlivé na změny vyvolané pohybem většího počtu osob.¹⁶² Klidová území by tedy měla být vymezena v konkrétních případech, kdy danému území vzhledem k místním podmínkám hrozí újma nadměrnou návštěvností, případně by rovněž měl být rozsah klidových území měněn, pokud dojde ke změně situace, institut klidových území by tedy měl být flexibilní, což je bližší spíše opatřením obecné povahy než právním předpisům, které obsahují obecná pravidla chování a měla by se ideálně vyznačovat určitou mírou stability. Dále jak uvádí komentářová literatura, ve prospěch formy opatření obecné povahy však hovoří skutečnost, že i omezení vstupu dle ustanovení § 64 ZOPK, tedy do jisté míry podobný institut, je vydáván touto formou, z hlediska

¹⁵⁹ Také je forma uvedena v kompetenčních ustanoveních v ust. § 79 odst. 3 písm. h) ZOPK (ministerstvo životního prostředí).

¹⁶⁰ KONEČNÁ, Michaela. § 17 [Klidová území národního parku]. In: VOMÁČKA, Vojtěch a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3, s. 198.

¹⁶¹ Upraveno v ustanovení § 18 ZOPK, forma je uvedena v odst. 5.

¹⁶² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, č. 123/2017 Dz, Zvláštní část, komentář k § 17.

koncepčnosti zákona tedy dává větší smysl stanovit pro oba podobné instituty stejnou formu správní činnosti.¹⁶³

Z hlediska pojmových znaků aktu, kterým se vyhláší klidová území národních parků, by tedy bylo možné uvažovat materiálně jak o opatření obecné povahy, tak o nařízení. Volba legislativního zakotvení formy opatření obecné povahy však svědčí ve prospěch potencionálně dotčených osob a ochrany jejich práv a zájmů.

Další opatření obecné povahy, které se do jisté míry podobá předchozímu, je upraveno v ustanovení § 21 odst. 3 ZOPK, není jím však omezeno právo na volný pohyb na území národního parku, nýbrž je jím možné omezit či vyloučit výkon práva myslivosti a práva rybářství v části nebo na celém území národního parku. Forma opatření obecné povahy je výslovně uvedena v daném ustanovení, přičemž alternativně je rovněž možné využít formu správního aktu.¹⁶⁴ Forma opatření obecné povahy byla zavedena zákonem č. 123/2017 Sb. s účinností od 1. 6. 2017. Předtím bylo možné dle stejného ustanovení omezit výkon práva myslivosti a rybářství v národních parcích, zákon však výslovně nestanovil formu¹⁶⁵, podle komentářové literatury byl zákaz vydáván formou správního aktu¹⁶⁶, dle mého názoru však bylo možné vzhledem k formálně-materiálnímu pojetí opatření obecné povahy a absenci výslovného zákonného zakotvení formy vydat zákaz i ve formě opatření obecné povahy. Výše uvedený výklad ohledně vhodnosti formy v případě opatření obecné povahy dle ustanovení § 17 odst. 3 ZOPK lze v zásadě vzhledem k jejich podobnosti (obě upravují zákaz či omezení určité jinak povolené činnosti na území národního parku) vztáhnout i na toto opatření obecné povahy.

Další tři podobná opatření obecné povahy jsou upravena v ustanoveních § 37 odst. 2 a 3 ZOPK, § 43 odst. 1 ZOPK a § 44 ZOPK. Prvním se uděluje souhlas k některým činnostem v ochranném pásmu zvláště chráněného území, druhým se povolují výjimky ze zákazu některých činností ve zvláště chráněném území, třetím se uděluje souhlas k některým činnostem ve zvláště chráněném území. V případě všech třech opatření je forma výslovně uvedena ve výše uvedených ustanoveních (konkrétně v § 37 odst. 4, § 43 odst. 2 a § 44 odst. 5),

¹⁶³ KONEČNÁ, Michaela. § 17 [Klidová území národního parku]. In: VOMÁČKA, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3, s. 199.

¹⁶⁴ V kompetenčních ustanoveních výslovně forma uvedena není, ustanovení § 78 odst. 3 písm. d) ZOPK (správa národních parků) výslovně mluví pouze o rozhodování. Příslušný orgán k vydání opatření obecné povahy bude však stejně správa národního parku, jelikož dle ustanovení § 78 odst. 2 ZOPK vykonává státní správu v rozsahu působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které mají dle ustanovení § 77 odst. 4 ZOPK zbytkovou působnost.

¹⁶⁵ Vizte ustanovení § 21 ZOPK a ustanovení § 78 odst. 3 písm. i) ZOPK ve znění do 31. 5. 2017.

¹⁶⁶ VOPÁLKOVÁ, Alena. § 21 [Právo myslivosti a rybářství v národních parcích]. In: MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 153.

přičemž vždy je uvedena jako alternativa správního aktu.¹⁶⁷ Opatření dle ustanovení § 37 odst. 4 a § 43 odst. 2 ZOPK byla zavedena zákonem č. 123/2017 Sb. s účinností od 1. 6. 2017, přičemž předchozí právní úprava formu výslovně nestanovila, lze však očekávat, že souhlas a povolení byly vydávány formou správního aktu, případně pak vzhledem k absenci výslovného legislativního zakotvení formy a formálně materiálnímu pojetí opatření obecné povahy i touto formou. Opatření dle ustanovení § 44 odst. 5 ZOPK bylo zavedeno zákonem č. 284/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2024, do té doby nebyl tento souhlas v zákoně upraven ani v jiné formě, byť ve stejném ustanovení byla upravena závazná stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích.

Zavedení formy opatření obecné povahy pro uvedené souhlasy a povolení výjimek jakožto alternativy správního aktu lze hodnotit kladně. Typicky sice bude nejspíš více používána forma správního aktu, ovšem i forma opatření obecné povahy může být použitelná, pokud správní orgán shledá, že v daném případě je vhodné využít formu vztahující se na neurčitě určené adresáty. Co se týče naplnění materiálních znaků opatření obecné povahy, zejména konkrétnosti věci, opatření se zde bude vztahovat většinou na konkrétní případy, ve kterých bude ad hoc povolovaná určitá činnost, což naplňuje teleologické kritérium. Nadto jak již bylo výše uvedeno u opatření dle ustanovení § 5 odst. 4 a 5 ZOPK, pokud je nejčastěji pro daný úkon využívaná forma správního aktu, popřípadě pokud se jedná o povolovací akty, bude typicky dána konkrétnost věci i pokud budou povolení vydána formou opatření obecné povahy.

Početnou skupinou opatření obecné povahy vztahujících se ke zvláště chráněným územím jsou opatření, kterými příslušné správní orgány vymezují konkrétní místa ve zvláště chráněných územích či jejich ochranných pásmech v rámci kterých jsou dovoleny určité činnosti (například táboření, rozdělávání ohně, jízda na jízdním kole), které jsou jinak zakázané nebo je nutný ad hoc souhlas správního orgánu.¹⁶⁸ Forma opatření obecné povahy je výslovně uvedena v kompetenčních ustanoveních v ustanovení § 78 odst. 3 písm. j) ZOPK, které uvádí jako příslušný orgán Agenturu ochrany přírody a krajiny či správu národního parku¹⁶⁹, nadto je duplicitně forma výslovně uvedena u některých opatření v ustanovení § 43 odst. 3 ZOPK¹⁷⁰, v některých případech je forma opatření obecné povahy výslovně uvedena i v ustanoveních

¹⁶⁷ Dle kompetenčních ustanovení je příslušným orgánem je správa národního parku či Agentura ochrany přírody a krajiny (ust. § 78 odst. 3 písm. e), i), a k) ZOPK), nebo krajský úřad (ust. § 77a odst. 4 písm. e), i) a k) ZOPK), případně újezdni úřad (ust. § 78a odst. 1 ZOPK).

¹⁶⁸ Konkrétně jsou opatření obecné povahy (být forma je výslovně uvedena až v § 43 a § 78) upravena v následujících ustanoveních ZOPK: § 16 odst. 2 písm. l) až q); § 16a odst. 1 písm. c); § 17 odst. 2; § 29 písm. d), f) a j); § 37 odst. 3 písm. a) a d); § 26 odst. 1 písm. b).

¹⁶⁹ Dle kompetenčních ustanovení je dále příslušným orgánem i újezdni úřad (ust. § 78a odst. 1 ZOPK).

¹⁷⁰ Výčet uvedený v tomto ustanovení však oproti výčtu v ust. § 78 odst. 3 písm. j.) ZOPK neuvádí ust. § 26 ZOPK.

ukládajících vymezení těchto míst.¹⁷¹ Ustanovení § 78 odst. 3 písm. j) a § 43 odst. 3 ZOPK výslovně uvádějící formu opatření obecné povahy byla v současné podobě zavedena zákonem č. 123/2017 Sb. s účinností od 1. 6. 2017, do té doby nebyly tyto akty komplexně a pospolně upraveny, byť u některých bylo využíváno formy opatření obecné povahy.¹⁷²

Úkony správního orgánu, který formou opatření obecné povahy vyhrazuje určitá místa, je nutné odlišovat od úkonů, kterými správní orgán dává „souhlas k vyhrazení“ určitých míst či cest ve zvláště chráněných územích. Tyto úkony byly obsaženy v předchozí právní úpravě a rovněž jsou obsaženy i v současné¹⁷³, přičemž byť se typově jedná o velmi podobné případy, je zjevné, že zákonodárce těmto úkonům nezamýšlel určit formu opatření obecné povahy, jelikož na tato ustanovení neodkazuje ustanovení § 43 odst. 3 ZOPK, ani ustanovení § 78 odst. 3 písm. j) ZOPK¹⁷⁴, naopak mají zvláštní kompetenční ustanovení § 78 odst. 3 písm. a) a b) ZOPK, ve kterých forma není výslovně uvedena. Zákon o ochraně přírody a krajiny tedy zjevně terminologií odlišuje místa vyhrazená orgánem, která jsou vyhrazená opatřením obecné povahy, a místa vyhrazená se souhlasem orgánu, u kterých není forma výslovně uvedena.^{175 176} Je tedy otázkou, o jakou formu správní činnosti se v případě souhlasů správního orgánu k vyhrazení míst jedná, na jednu stranu je zde zřejmá vůle zákonodárce odlišit tyto úkony od uvedených opatření obecné povahy výslovným neuvedením formy a odlišnými kompetenčními ustanoveními, na druhou stranu však vzhledem k jejich značné podobnosti (v obou případech se jedná o určení konkrétních míst, na kterých neplatí obecné zákazy ve zvláště chráněných územích) a také vzhledem k formálně materiálnímu pojetí opatření obecné povahy a absenci

¹⁷¹ Konkrétně se jedná o ust. § 16a odst. 1 písm. c), § 37 odst. 3 písm. a) a d) ZOPK.

¹⁷² Například ustanovení § 78 odst. 3 písm. h) ZOPK ve znění do 31. 5. 2017.

¹⁷³ Například ustanovení § 26 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. c) ZOPK.

¹⁷⁴ Toto ustanovení sice odkazuje na celé ust. § 26 ZOPK, ovšem vzhledem k úpravě příslušnosti k souhlasům k vyhrazení v ust. § 78 odst. 3 písm. a) a b) ZOPK se tento odkaz na souhlasy k vyhrazení zjevně nevztahuje.

¹⁷⁵ Ovšem situace není vždy zcela jednoznačná, například v ust. § 26 odst. 1 písm. c) ZOPK (stejně jako v odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. c) stejného ustanovení) je využita formulace „místa vyhrazená se souhlasem orgánu“, ovšem v kompetenčních ustanoveních není tento souhlas k vyhrazení nikde výslovně uveden (na rozdíl od zmíněných dvou ostatních souhlasů k vyhrazení v § 26 ZOPK, které jsou výslovně uvedeny v ust. § 78 odst. 3 písm. a) a b) ZOPK). Vzhledem k odlišné terminologii zavedené zákonodárcem nejspíš nelze toto považovat za opatření obecné povahy dle § 78 odst. 3 písm. j) ZOPK. Příslušným orgánem však stále nejspíš bude Agentura ochrany přírody a krajiny nebo správa národního parku podle ust. § 78 odst. 1 a 2 ZOPK ve spojení s ust. § 77 odst. 4 ZOPK upravujícím zbytkovou působnost.

¹⁷⁶ Dále není situace zcela jasná i co se týče ustanovení § 26 odst. 1 písm. b) ZOPK. Formulace tohoto ustanovení je „místa vyhrazená orgánem“, tedy terminologie naznačuje, že by se mělo jednat o opatření obecné povahy na které odkazuje ust. § 78 odst. 3 písm. j) ZOPK. Na rozdíl od všech ostatních opatření obecné povahy, kterými orgány vyhrazují místa, však na toto neodkazuje ust. § 43 odst. 3 ZOPK. Ovšem právě vzhledem k formulaci ust. § 26 odst. 1 písm. b) ZOPK a absenci jiného výslovného kompetenčního ustanovení, lze uzavřít, že se v tomto případě jedná o opatření obecné povahy. Nadto ust. § 78 odst. 3 písm. j) ZOPK výslovně odkazuje na celé ust. § 26 ZOPK, a pokud by v ust. § 26 odst. 1 písm. b) ZOPK nebylo upraveno opatření obecné povahy, nebylo by v § 26 žádné jiné opatření obecné povahy a odkaz v kompetenčních ustanoveních by tedy nedával smysl.

výslovného legislativního zakotvení formy souhlasů k vyhrazení míst by bylo možné rovněž uvažovat o jejich vydání formou opatření obecné povahy.

Co se týče vhodnosti zavedení formy opatření obecné povahy, je zde dle mého názoru evidentní, že tato opatření naplňují materiální znaky, zejména co se týče konkrétnosti předmětu regulace. Tato opatření stanoví konkrétní místa ve zvláště chráněných územích, na která se nevztahují obecné zákazy (například táboření, rozdělování ohně) případně konkrétní cesty (například kde je možné vstupovat nebo vjíždět, jezdit na kole), vzhledem k tomu lze považovat za splněné dílčí kritérium věcné a vzhledem k malému rozsahu regulovaného území i kritérium prostorové. Tato opatření tedy obsahují regulaci v konkrétním místě, která se vztahuje k neurčitému okruhu osob.

Další opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 64 ZOPK a umožňuje správnímu orgánu omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do některých zvláště chráněných území, jeskyní nebo jejich částí.¹⁷⁷ Forma opatření obecné povahy výslovně vyplývá z uvedeného ustanovení¹⁷⁸, jinou formu využít nelze. Do právního řádu byla forma opatření obecné povahy pro tento úkon zavedena zákonem č. 381/2009 Sb. s účinností od 2. 1. 2010¹⁷⁹, do té doby byl zákaz vstupu vydáván ve formě nařízení.¹⁸⁰

Podle ustanovení § 64 ZOPK je podmínkou omezení vstupu hrozba poškození vyjmenovaných zvláště chráněných území či jeskyní či jejich částí, zejména nadměrnou návštěvností. Z toho tedy vyplývá, že omezení vstupu opatření obecné povahy zde reaguje na konkrétní situaci, kdy hrozí poškozování daného území, zejména z důvodu nadměrné návštěvnosti, může však samozřejmě reagovat již na poškozování území.¹⁸¹ Jak však vyplývá ze znění ustanovení, nadměrná návštěvnost nemusí být jediným důvodem.¹⁸² Vzhledem k výše uvedenému lze tedy uzavřít, že forma opatření obecné povahy je zde zvolena vhodně, jelikož je zde ad hoc regulovaná konkrétní skutková situace, kdy na části či celém území zvláště

¹⁷⁷ Vzhledem k tomu, že se toto opatření obecné povahy týká z velké části zvláště chráněných území, rozhodl jsem se v rámci systematiky mé diplomové práce i toto opatření zařadit do této kapitoly týkající se opatření obecné povahy souvisejících se zvláště chráněnými územími, byť samozřejmě jeskyně není sama o sobě zvláště chráněným územím.

¹⁷⁸ Forma je také uvedena v kompetenčních ustanovení v ust. § 77a odst. 4 písm. s) ZOPK (krajský úřad) a ust. § 78 odst. 3 písm. n) ZOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny a správa národního parku). Příslušný je dále i újezdni úřad dle ust. § 78a odst. 1 ZOPK.

¹⁷⁹ Přímou do ustanovení § 64 ZOPK byla forma zavedena sice až zákonem č. 123/2017 s účinností od 1. 6. 2017, předtím forma opatření obecné povahy vyplývala po novelizaci provedené zákonem č. 381/2009 Sb. pouze z kompetenčních ustanovení.

¹⁸⁰ Vizte ustanovení § 78 odst. 3 ZOPK ve znění do 1. 1. 2010.

¹⁸¹ JELÍNKOVÁ, Jitka. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7676-021-9, s. 320 (§ 64).

¹⁸² KONEČNÁ, Michaela. § 64 [Omezení vstupu z důvodu ochrany přírody]. In: VOMÁČKA, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3, s. 501, marg. č. 3.

chráněného území nebo jeskyně hrozí poškození zejména z důvodu nadměrné návštěvnosti, přičemž použití formy opatření obecné povahy zajistí jak obecnou závaznost daného omezení, a tedy i větší efektivitu ochrany, rovněž však poskytuje ochranu právům a zájmům dotčených osob. Lze tedy shledat naplnění teleologického kritéria, a vzhledem k typicky menšímu rozsahu regulovaného území i prostorového kritéria. K závěru ohledně vhodnosti formy opatření obecné povahy zde dospěla i odborná literatura.¹⁸³

Dalším opatřením obecné povahy, upraveným v ustanovení § 66 odst. 3 ZOPK, může správní orgán omezit či zakázat provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky ve zvláště chráněném území (s výjimkou národního parku) a jeho ochranném pásmu, evropsky významné lokality, ptačí oblasti, nebo jejich částech.¹⁸⁴ Forma opatření obecné povahy je výslovně uvedena v tomto ustanovení, rovněž je možné alternativně použít formu správního aktu.¹⁸⁵ Toto opatření bylo zavedeno do právního řádu zákonem č. 364/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2022, přičemž dosavadní právní úprava tento druh omezení výslovně neupravovala, a to ani v jiné formě.

Ustanovení jako důvod pro omezení či zákaz ohňostrojů či pyrotechniky uvádí umožnění nerušeného vývoje ekosystémů, jejich složek, nebo biotopů, které jsou citlivé a zranitelné vůči těmto činnostem. Z uvedeného ustanovení tedy přímo nevyplývá, že by zde měl správní orgán reagovat na konkrétní situaci kdy dochází k poškozování životního prostředí nebo hrozí toto poškození z důvodu používání ohňostrojů či pyrotechniky, jak je to například uvedené u opatření podle ustanovení § 64 ZOPK. Ze znění spíše vyplývá, že se jedná o obecnou regulaci trvalejšího rázu, které zakazuje či omezuje dané činnosti na územích, kde by potenciálně mohly ohrožovat životního prostředí, aniž zatím došlo k poškození či alespoň k ohrožení potenciálním poškozením, nereagoval by zde tedy správní orgán na již konkrétní případ. Lze tedy v případě tohoto opatření obecné povahy pochybovat o naplnění materiálních znaků, tedy zejména konkrétnosti věci, záležet bude ovšem i na výsledném obsahu konkrétního opatření, tedy zejména zda bude reagovat již na konkrétní případ ohrožení, nebo jaká bude územní působnost. Zákon jako alternativu stanoví i vydání správního aktu, je ovšem otázkou, zda je v tomto případě tato forma vůbec použitelná vzhledem k obecné závaznosti opatření

¹⁸³ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 162.

¹⁸⁴ Vzhledem k tomu, že se toto opatření obecné povahy týká z velké části zvláště chráněných území, rozhodl jsem se v rámci systematiky mé diplomové práce i toto opatření zařadit do této kapitoly týkající se opatření obecné povahy souvisejících se zvláště chráněnými územími, byť samozřejmě evropsky významné lokality a ptačí oblasti nejsou dle terminologie zákona o ochraně přírody a krajiny zvláště chráněným územím.

¹⁸⁵ Forma je také uvedena v kompetenčních ustanovení v ust. § 77a odst. 4 písm. u) ZOPK (krajský úřad) nebo v ust. § 78 odst. 3 písm. o) ZOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny a správa národního parku). Příslušný je dále i újezdni úřad dle ust. § 78a odst. 1 ZOPK.

obecné povahy, které tak většinou poskytuje efektivnější ochranu. Vzhledem k pochybnostem o naplnění materiálních znaků opatření obecné povahy by zde dle mého názoru přicházelo v úvahu i použití formy nařízení, jak však bylo výše uvedeno nevýhodou použití této formy je oproti opatření obecné povahy výrazné snížení procesní ochrany dotčených osob.

4.3. Opatření obecné povahy ve vodním zákoně

4.3.1. Úvod

Právní úprava obsažená ve vodním zákoně využívá formu opatření obecné povahy pro několik úkonů správních orgánů. Převážná část opatření obecné povahy byla do vodního zákona zavedena jeho novelou provedenou zákonem č. 150/2010 Sb. s účinností od 1. 8. 2010, dále rovněž zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013 a zákonem č. 544/2020 Sb. s účinností od 1. 2. 2021.

Opatření obecné povahy upravená ve vodním zákoně jsem pro účely této kapitoly rozdělil do následujících skupin, ve kterých jsou zařazena podobná či související opatření. V první skupině jsou opatření obecné povahy upravující omezení nakládání s vodami či opatření při nedostatku vody. V druhé skupině jsou opatření obecné povahy vztahující se k ochraně před povodněmi a opatření, kterými se vydávají národní plány povodí.¹⁸⁶ Ve třetí skupině jsou opatření obecné povahy upravující ochranná pásma.

Většina opatření obecné povahy upravených ve vodním zákoně jsou jedinou formou správní činnosti, kterou je možné pro daný úkon použít. Dále v několika případech vodní zákon dává správnímu orgánu na výběr mezi formou opatření obecné povahy a správním aktem.

Jak již bylo výše uvedeno, právní úprava procesního režimu opatření obecné povahy obsažená ve správním řádu je subsidiární a předpokládá se, že zvláštní zákony stanoví pro některé situace vlastní procesní úpravu. Vodní zákon tak činí ve společném ustanovení § 115a, které obsahuje odchylky v procesním režimu některých opatření obecné povahy upravených ve vodním zákoně.

¹⁸⁶ Národní plány povodí sice upravují širší okruh otázek než jen ochranu před povodněmi, ovšem vzhledem k tomu, že nespádají do žádné z dalších skupin a rovněž vzhledem k systematice zákona, který je zařadil do stejného ustanovení jako plány pro zvládání povodňových rizik, jsem se rozhodl je zařadit do této skupiny. Nadto můj výklad k národním plánům povodí i k plánům pro zvládání povodňových rizik bude vzhledem k jejich podobnosti obdobný.

4.3.2. Omezení nakládání s vodami a opatření při nedostatku vody

V první skupině jsou opatření obecné povahy dle ustanovení § 6 odst. 4 VodZ, § 109 odst. 1 VodZ, a § 87k odst. 1 VodZ. Tato tři opatření jsou si blízka nejen předmětem své regulace, tedy především omezením nakládání s vodami z různých důvodů veřejného zájmu, ovšem jsou si rovněž blízka i svojí procesní úpravou, která je speciálně upravena v ustanovení § 115a odst. 1 a 2 VodZ. Tato úprava je speciální k obecné procesní úpravě opatření obecné povahy obsažené v ustanoveních § 171–174 správního řádu. Podle ustanovení § 115a odst. 1 VodZ se všechna tři opatření vydávají bez řízení o návrhu opatření obecné povahy, úprava postupu vydání opatření obecné povahy obsažené v ustanovení § 172 správního řádu se tedy nepoužije, vydání opatření obecné povahy bude prvním úkonem správního orgánu. V ustanovení § 115a odst. 2 VodZ je pak uvedeno, že tato tři opatření nabývají účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce, jedná se tedy o zvláštní úpravu proti ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu, podle kterého opatření nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni oznámení veřejnou vyhláškou. Ustanovení § 115a VodZ bylo vloženo do vodního zákona již zákonem č. 150/2010 Sb. s účinností od 1. 8. 2010, bylo však novelizováno zákonem č. 544/2020 Sb. s účinností od 1. 3. 2021. Dosavadní znění stejně jako to současné stanovilo účinnost opatření obecné povahy na den jeho vyvěšení, rozdíl však spočívá v procesním postupu po jeho vydání. Zatímco předchozí znění výslovně upravovalo dodatečné projednání opatření po jeho vydání, nová právní úprava neobsahuje jakýkoliv odkaz na projednání a naopak uvádí, že se opatření „vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy“, z čehož lze dle mého názoru dovodit, že ani dodatečné projednání se již u těchto opatření konat nebude.

První opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 6 odst. 4 VodZ a umožňuje správnímu orgánu upravit, omezit nebo zakázat obecné nakládání s povrchovými vodami, pokud to vyžaduje veřejný zájem, zejména pokud je porušována některé z povinností uvedených v odst. 3 uvedeného ustanovení. Forma opatření obecné povahy je výslovně uvedena v citovaném ustanovení, alternativně může správní orgán také využít formy správního aktu.¹⁸⁷ Forma opatření obecné povahy zde byla výslovně zavedena zákonem č. 150/2010 Sb. s účinností od 1. 8. 2010, do té doby zákon formu výslovně neuváděl, vzhledem k povaze tohoto úkonu však přicházela i před novelizací v úvahu forma správního aktu nebo opatření obecné povahy, a to vzhledem k formálně materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Rovněž

¹⁸⁷ Příslušnost k vydání opatření obecné povahy je upravena v ust. § 105 odst. 1 VodZ (obecní úřad), ust. § 105 odst. 2 VodZ (újezdni úřad), a ust. § 107 odst. 1 písm. c) VodZ (krajský úřad – zákon zde sice mluví pouze o tom, že má krajský úřad „rozhodovat“, z povahy věci má však zákon nejspíš rovněž na mysli i vydání opatření obecné povahy).

důvodová zpráva uvádí, že i před novelizací vyplývalo z textu zákona, že pro omezení obecného nakládání s vodami bylo možné využít formy správního aktu i opatření obecné povahy.¹⁸⁸

O vhodnosti zvolení formy opatření obecné povahy zde nejspíš není pochyb, jelikož v tomto případě se opatření týká konkrétní věci, správní orgán zde reaguje na konkrétní situaci, kdy dochází k porušování povinností při obecném nakládání s povrchovými vodami, nebo kdy z důvodu jiného veřejného zájmu je nezbytné upravit, omezit či zakázat obecné nakládání na konkrétním úseku povrchových vod, přičemž právě vzhledem k povaze obecného nakládání je nejúčinnější regulace ukládající povinnosti neurčitému okruhu osob. K závěru o vhodnosti formy opatření obecné povahy dospěla i odborná literatura.¹⁸⁹ Totéž lze dovést i z důvodové zprávy, podle které již před výslovným zavedením formy opatření obecné povahy, jím tento úkon materiálně byl.¹⁹⁰

Další opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 109 odst. 1 VodZ a umožňuje správnímu orgánu upravit, omezit či zakázat nakládání s vodami, v tomto případě jsou však adresáti oprávněni nakládat s vodami na základě povolení. K úpravě, omezení či zákazu nakládání s vodami může správní orgán přistoupit, pokud to vyžaduje veřejný zájem, zákon rovněž v citovaném ustanovení demonstrativně vyjmenovává důvody, pro které se tak může stát. Forma opatření obecné povahy je výslovně uvedena v citovaném ustanovení, podle něhož může rovněž správní orgán také užít formy správního aktu.¹⁹¹ Forma opatření obecné povahy byla výslovně zavedena zákonem č. 150/2010 Sb. s účinností od 1. 8. 2010, předtím nebyla forma výslovně uvedena, vzhledem k materiálním znakům tohoto úkonu však mohlo být omezení vydáváno formou správního aktu (byť zákon výslovně vylučoval použití správního řádu¹⁹²) nebo formou opatření obecné povahy.

Byť je okruh vyjmenovaných důvodů u tohoto opatření a u opatření dle ustanovení § 6 odst. 4 VodZ odlišný, vzhledem k tomu, že je u obou pouze demonstrativní, pokud nastane situace, při které bude nutné upravit, omezit či zakázat nakládání s vodami, bude dle mého

¹⁸⁸ Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, č. 150/2010 Dz, Zvláštní část, komentář k bodu 6 - § 6 odst. 4.

¹⁸⁹ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 164.

¹⁹⁰ Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, č. 150/2010 Dz, Zvláštní část, komentář k bodu 6 - § 6 odst. 4.

¹⁹¹ Příslušným orgánem bude dle zbytkové působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností (dle ust. § 106 odst. 1 VodZ), případně krajský úřad (dle ust. § 107 odst. 1 písm. d) VodZ), nebo újezdní úřad (dle ust. § 105 odst. 2 VodZ).

¹⁹² Ustanovení § 109 odst. 3 VodZ ve znění do 31. 7. 2010.

názoru zpravidla možné využít obou. Tato dvě opatření se tedy mohou doplňovat při řešení těžké situace, kdy jedno reguluje obecné a druhé zvláštní nakládání s vodami. Stejně tak i odborná literatura dospěla k závěru, že tato dvě ustanovení na sebe jejich regulací navazují.¹⁹³

Vzhledem k podobnosti tohoto opatření obecné povahy a toho dle ustanovení § 6 odst. 4 VodZ lze i zde odkázat na výše uvedené závěry ohledně naplnění materiálních znaků opatření obecné povahy co se týče konkrétnosti předmětu regulace, odlišná je však situace ohledně znaku neurčitého určení adresátů. Zatímco u obecného nakládání typicky není možné jmenovitě určit jednotlivé adresáty, u osob oprávněných k nakládání s vodami na základě povolení správního orgánu by tomu tak většinou být mělo. Pokud by tedy správní orgán znal všechny adresáty vydávaného opatření obecné povahy jmenovitě, jednalo by se fakticky o správní akt. Je tedy dle mého názoru otázkou, zda je skutečně vhodné i omezení zvláštního nakládání vydávat formou opatření obecné povahy, či zda se pouze jedná o účelové využití formy opatření obecné povahy ke snížení administrativní zátěže správního orgánu, byť v situaci, kde nejsou splněny pojmové znaky opatření obecné povahy.

Poslední opatření obecné povahy z této skupiny je upraveno v ustanovení § 87k odst. 1 VodZ a umožňuje krajské nebo ústřední komisi pro sucho stanovit opatření v případě nedostatku vody. Citované ustanovení výslovně uvádí formu opatření obecné povahy i příslušný správní orgán, alternativně je možné opatření při nedostatku vody vydat formou správního aktu. Toto opatření obecné povahy bylo zavedeno zákonem č. 544/2020 Sb. s účinností od 1. 2. 2021, předchozí právní úprava zde nebyla, a to ani v jiné formě. Možná opatření v případě nedostatku vody jsou vyjmenována v citovaném ustanovení v písm. a) až h), přičemž v případě opatření obecné povahy se bude z povahy věci jednat především o opatření dle písm. a) až c).

Ohledně vhodnosti formy opatření obecné povahy i v tomto případě je dle mého názoru její využití na místě, jelikož správní orgán zde opatřením obecné povahy reaguje na konkrétní situaci, kdy nastal stav nedostatku vodu, a stanoví ad hoc opatření pro jeho zvládnutí. Byť naplnění prostorového a věcného kritéria konkrétnosti předmětu regulace zde nemusí být zcela jednoznačné, vzhledem k tomu, že územní působnost opatření může být značně rozsáhlá a stejně tak i okruh vodních toků a ploch, na které se vztahuje, může být značný. Lze však naplnění znaku konkrétnosti předmětu regulace usuzovat z naplnění dílčích kritérií teleologického a časového, jelikož je zde stanovena ad hoc regulace konkrétního případu a platnost bude časově omezená na nezbytně nutnou dobu.

¹⁹³ KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. Právní rozhledy, 2010, č. 18, s. 650-656.

4.3.3. Národní plány povodí a ochrana před povodněmi

První dvě opatření obecné povahy z této skupiny jsou upravena v ustanovení § 25 odst. 1 VodZ a vydávají se jimi národní plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik. Forma opatření obecné povahy je výslovně uvedena v citovaném ustanovení v odst. 4 a odst. 5, přičemž tato forma je výlučná.¹⁹⁴ Zavedena byla tato opatření zákonem č. 150/2010 Sb. s účinností od 1. 8. 2010. Národní plány povodí nebyly dříve upraveny, vodní zákon však znal plány hlavních povodí, jejichž závaznou část vydávala vláda nařízením.¹⁹⁵ Plány pro zvládání povodňových rizik nebyly dříve v zákoně upraveny. U těchto opatření je rovněž vodním zákonem upraven procesní režim, a to v ustanovení § 115a odst. 3 VodZ, podle kterého se na vydání těchto opatření nepoužije ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu, tedy není možné, aby vlastníci dotčených nemovitostí podávali námitky k návrhu opatření, mohou podat toliko připomínky jako ostatní dotčené osoby.

Byť zákonodárce pro tyto plány zvolil formu opatření obecné povahy, odborná literatura k nim namítá, že nesplňují jejich materiální znaky, konkrétně se v jejich případě jedná o požadavek jejich závaznosti (tedy závaznosti vůči nepodřízeným adresátům), jelikož se jedná o koncepční nástroje, které zavazují pouze další správní orgány, zejména na úseku územního plánování a vodního hospodářství.¹⁹⁶ Toto bude mít důsledek zejména pro případný soudní přezkum tohoto aktu, jelikož není závazný, nemůže jím být nikdo zkrácen na svých právech a soudní přezkum tohoto aktu by tedy neměl být připuštěn z důvodu absence aktivní legitimace navrhovatele. Jak však odborná literatura dále uvádí, nelze v zásadě namítat nic proti tomu, aby byly tyto koncepční dokumenty vydávány formou opatření obecné povahy, využití této formy z nich však nečiní závazné akty.¹⁹⁷

Další opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 66 VodZ a správní orgán tímto opatřením stanovuje záplavová území a jejich aktivní zóny. Jak uvádí vodní zákon, záplavová území jsou administrativně určená území, která mohou být při přirozené povodni zaplavena vodou, aktivní zóny jsou území stanovené podle nebezpečnosti povodňových průtoků. Již zrušená prováděcí vyhláška k vodnímu zákonu definovala aktivní zóny jako „*území v zastavěných územích obcí ... jež při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku, a tak*

¹⁹⁴ Citovaná ustanovení rovněž uvádí příslušné orgány, kterými jsou Ministerstvo zemědělství pro národní plány povodí a Ministerstvo životního prostředí pro plány pro zvládání povodňových rizik.

¹⁹⁵ Ustanovení § 24 VodZ ve znění do 31. 7. 2010.

¹⁹⁶ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 173–175.

¹⁹⁷ KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. Právní rozhledy, 2010, č. 18, s. 650-656.

bezprostředně ohrožuje život, zdraví a majetek lidí“.¹⁹⁸ Forma je výslovně stanovena citovaným ustanovením v odst. 7, přičemž je výlučná.¹⁹⁹ Forma opatření obecné povahy byla pro stanovení záplavových území zavedena zákonem č. 150/2010 Sb. s účinností od 1. 8. 2010. Předchozí právní úprava formu výslovně neuváděla, pouze stanovila, že na vymezení záplavových území se nevztahuje správní řád.²⁰⁰ Stejně jako u předchozího je i u tohoto opatření obecné povahy stanovena v ustanovení § 115a odst. 3 VodZ odchylka u procesního režimu spočívající ve vyloučení práva vlastníků nemovitostí podávat námítky.

Jak uvádí odborná literatura, forma opatření obecné povahy odpovídá charakteru stanovení záplavového území, jelikož z důvodu nebezpečí záplav je na daném konkrétně vymezeném území závazně stanoven odlišný právní režim, přičemž tento režim je závazný pro neurčitý okruh osob.²⁰¹ Formu opatření obecné povahy lze tedy v tomto případě hodnotit jako vhodně zvolenou. Vzhledem k formálně materiálnímu pojetí opatření obecné povahy a vzhledem k povaze tohoto úkonu se nejspíš i před výslovným zakotvením formy jednalo materiálně o opatření obecné povahy.

Dalším opatřením obecné povahy stanoví správní orgán omezení v záplavových oblastech mimo aktivní zóny a je upraveno v ustanovení § 67 odst. 3 VodZ. Citované ustanovení výslovně uvádí formu opatření obecné povahy, a to jako formu výlučnou.²⁰² Toto opatření bylo zavedeno zákonem č. 150/2010 Sb. s účinností od 1. 8. 2010, do té doby vodní zákon výslovně formu neuváděl.²⁰³ Výkladová komise ministra životního prostředí sice dovodila, že omezující podmínky byly stanoveny formou správního aktu²⁰⁴, tento výklad byl však učiněn před účinností nového správního řádu, poté mohly být dle mého názoru omezující podmínky vydány i formou opatření obecné povahy, vzhledem k jeho formálně materiálnímu pojetí a absenci zákonného zakotvení formy.

¹⁹⁸ Vyhláška č. 236/2002 Sb., Ministerstva životního prostředí o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území, § 2 písm. e).

¹⁹⁹ Příslušný správním orgánem k vydání je obecní úřad obce s rozšířenou působností (zbytková působnost dle ust. § 106 odst. 1 VodZ), krajský úřad (dle ust. § 107 odst. 1 písm. m) VodZ), nebo újezdni úřad (dle ust. § 105 odst. 2 VodZ).

²⁰⁰ Ustanovení § 66 odst. 7 VodZ ve znění do 31. 7. 2010.

²⁰¹ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 170.

²⁰² Příslušný správním orgánem k vydání je obecní úřad obce s rozšířenou působností (zbytková působnost dle ust. § 106 odst. 1 VodZ), krajský úřad (dle ust. § 107 odst. 1 písm. m) VodZ), nebo újezdni úřad (dle ust. § 105 odst. 2 VodZ).

²⁰³ Ustanovení § 67 odst. 3 VodZ ve znění do 31. 7. 2010.

²⁰⁴ Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí č. 5/2004 ze dne 24. února 2004, publikované ve Věstníku ministerstva životního prostředí č. 4/2004.

Z výkladu některých autorů odborné literatury se zdá, že jsou toho názoru (byť to neuvádí výslovně), že ustanovení § 67 odst. 3 VodZ neobsahuje samostatné opatření obecné povahy, nýbrž pouze stanoví, že součástí opatření obecné povahy dle ustanovení § 66 VodZ mají být omezující podmínky v záplavových území mimo aktivní zónu.²⁰⁵ Obdobný názor lze najít i v metodickém pokynu ministerstva životního prostředí.²⁰⁶ Dle mého názoru však z textu vodního zákona vyplývá, že se jedná o dvě samostatná zmocnění k vydání opatření obecné povahy, což dále vyplývá i z kompetenčního ustanovení § 107 odst. 1 písm. m) VodZ, které zjevně stanoví příslušnost k těmto úkonům samostatně. Ovšem vzhledem k tomu, že předměty regulace těchto dvou opatření spolu blízce souvisí a k jejich vydání je příslušný stejný orgán, bude typicky na základě těchto dvou zákonných zmocnění vydáváno pouze jedno společné opatření obecné povahy. Závěr o tom, že se jedná o dvě samostatná zmocnění k vydání opatření obecné povahy vyplývá i z komentářové literatury, která poukazuje na odlišný procesní režim těchto dvou opatření obecné povahy, jelikož k opatření dle ustanovení § 66 odst. 7 VodZ dle ustanovení § 115a odst. 3 VodZ nemohou vlastníci nemovitostí podávat námítky, u opatření dle ustanovení § 67 odst. 3 VodZ toto omezení stanoveno není.²⁰⁷ Pokud tedy správní orgán připraví návrh jednoho opatření obecné povahy obsahující jak vymezení záplavových území, tak stanovení omezujících podmínek, musí pamatovat ve výzvě k podávání připomínek a námitek, že právo podávat námítky je vyloučeno pouze u vymezení záplavových území a jejich aktivních zón. Rovněž i ve správní praxi je patrný tento postup, kdy správní orgán vydá na základě těchto dvou zákonných zmocnění pouze jedno opatření obecné povahy, ovšem odliší je ve výzvě k podávání námitek a připomínek vzhledem k jejich odlišnému procesnímu režimu.²⁰⁸

Stejně jako v případě opatření obecné povahy, kterým se stanoví záplavová území a jejich aktivní zóny, i v případě tohoto opatření obecné povahy lze zhodnotit, že forma je zde zvolena vhodně. Správní orgán zde opatřením obecné povahy stanoví konkrétní omezení nezbytné podle místních podmínek v daném území k ochraně před povodněmi, přičemž

²⁰⁵ HEJČ, David a BAHÝĽOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 171.

²⁰⁶ Ministerstvo životního prostředí: Metodický pokyn odboru ochrany vod MŽP ke stanovení omezujících podmínek mimo aktivní zónu v záplavovém území podle § 67 odst. 3 vodního zákona, č. 6/2019/1 VěMŽP.

²⁰⁷ HORÁČEK, Zdeněk. Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Paragrafy do kapsy. Praha: Sondy, 2015. ISBN 978-80-86846-57-6, s. 191 (§ 67 odst. 3).

²⁰⁸ Například vizte opatření obecné povahy vydané Magistrátem hlavního města Prahy dne 29. 1. 2018, č. j. MHMP 134929/2018, s. 6–7. Dostupné z: <https://www.praha-priroda.cz/priloha/51b70b9a72821/zu-azzu-rokytka-5cd181b6b9117.pdf>.

s ohledem na účinnou ochranu před povodněmi je vhodné tato omezení stanovit pro neurčitý okruh adresátů.

4.3.4. Ochranná pásma vodních zdrojů a vodních děl

První opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 30 odst. 1 VodZ a správní orgán jím stanoví ochranné pásmo vodního zdroje, který splňuje podmínky uvedené v ustanovení, k ochraně jeho vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti. Forma opatření obecné povahy je výslovně uvedena v citovaném ustanovení, přičemž je výlučná.²⁰⁹ Forma opatření obecné povahy byla zavedena zákonem č. 150/2010 Sb. s účinností od 1. 8. 2010, podle předchozí právní úpravy byly ochranná pásma vodních zdrojů stanovena správním aktem.²¹⁰ Řízení o vydání opatření obecné povahy zde může být dle ustanovení § 30 odst. 6 VodZ zahájeno rovněž na návrh, a to osob oprávněných odebírat vodu z vodního zdroje nebo vlastníků vodních děl.

Forma opatření obecné povahy pro stanovení ochranných pásem vodních zdrojů se jeví jako vhodná. Z hlediska konkrétnosti věci je zde dáno naplnění zejména prostorového kritéria, jelikož opatření zde reguluje konkrétně vymezené území přiléhající k vodnímu zdroji, který je zde předmětem ochrany.²¹¹ K zajištění efektivní ochrany vodního zdroje je zde vhodné stanovení povinnosti neurčitému okruhu adresátů. Jak uvádí odborná literatura, u ochranných pásem obecně bude vzhledem k jejich povaze typicky vhodné využití formy opatření obecné povahy.²¹²

Problematickým aspektem tohoto opatření je možnost, aby správní orgán stanovil osobám s povolením k odběru vody, žadatelům o povolení, nebo vlastníků či stavebníkům vodních děl povinnosti provést technická opatření dle ustanovení § 30 odst. 10 VodZ. V tomto případě se totiž již jedná o stanovení povinnosti jmenovitě určeným osobám, byť některé osoby jsou určeny podle jejich vlastnického práva k nemovité věci, což však, jak již bylo uvedeno výše u výkladu ke správním aktům in rem, nezakládá neurčitost vymezení adresátů. Z hlediska materiálních znaků je tedy uložení povinnosti provést technická opatření správním aktem.²¹³ Otázkou vydání aktu ve formě opatření obecné povahy, které ovšem splňuje materiální znaky

²⁰⁹ Příslušným orgánem je obecní úřad obce s rozšířenou působností (zbytková působnost dle ust. § 106 odst. 1 VodZ), krajský úřad (dle ust. § 107 odst. 1 písm. r) VodZ), nebo újezdni úřad (dle ust. § 105 odst. 2 VodZ).

²¹⁰ Vizte ustanovení § 30 odst. 8 VodZ nebo ustanovení § 108 písm. v) VodZ ve znění do 30. 7. 2010.

²¹¹ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 166.

²¹² HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 239, marg. č. 417.

²¹³ KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. Právní rozhledy, 2010, č. 18, s. 650-656.

správního aktu, jsem se blíže zabýval v kapitole srovnávající opatření obecné povahy a správní akt, a jak je tam již uvedeno, v některých případech může využití nesprávné formy či nesprávná volba obsahu opatření přivodit jeho nezákonnost. Jak je však rovněž výše uvedeno, následky nevhodného použití formy opatření obecné povahy namísto správního aktu a s tím související zkrácení procesních práv zmírňuje to, že dle ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu není možné povinnost stanovenou opatřením obecné povahy přímo exekučně vymáhat, a je nutné vydání správního aktu specifikujiícího vymáhanou povinnost a adresáta.

Další opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 30 odst. 7 VodZ a souvisí s předchozím opatřením, jelikož se jím stanoví výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu do ochranného pásma vodního zdroje. Dle citovaného ustanovení má správní orgán na výběr mezi formou opatření obecné povahy a správního aktu. Forma opatření byla zavedena zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013, přičemž podle dosavadní právní úpravy bylo možné vydat výjimku pouze formou správního aktu.²¹⁴

Odborná literatura sice uvádí, že o povolení této výjimky rozhoduje stejný správní orgán, jako ten který stanovil ochranné pásmo²¹⁵, popřípadě že výjimky je možné stanovit jak samostatným opatřením obecné povahy, tak opatřením obecné povahy kterým se stanoví ochranné pásmo²¹⁶, to však dle mého názoru již neplatí po 1. 1. 2024 kdy nabyla účinnosti novela vodního zákona provedená zákonem č. 149/2023 Sb. Dle současné i předchozí právní úpravy je dle zbytkové příslušnosti příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností jak ke stanovení ochranného pásma, tak ke stanovení výjimek ze zákazu vstupu (§ 106 odst. 1 VodZ). Podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 do 31. 1. 2021 (tedy právní úpravy účinné v době vydání výše uvedené odborné literatury) krajské úřady dle ustanovení § 107 odst. 1 písm. v) VodZ rozhodovaly v případech „*kdy jim přísluší povolovat vodní díla, též o ostatních záležitostech týkajících se těchto vodních děl a o ochranných pásmech vodních zdrojů s nimi souvisejících*“, kompetenční ustanovení tedy výslovně hovoří pouze o rozhodování o ochranných pásmech, výše uvedená literatura však nejspíš dovodila, že z toho vyplývá i jejich příslušnost k rozhodování o výjimkách ze zákazu vstupu. Nicméně v právní úpravě účinné od 1. 2. 2021 do 31. 12. 2023 byla v ustanovení § 107 odst. 1 písm. v) VodZ příslušnost krajských úřadů ke stanovení výjimek ze zákazu vstupu stanovena výslovně. Ovšem podle právní úpravy

²¹⁴ Vizte ustanovení § 30 odst. 7 VodZ ve znění do 31. 12. 2012.

²¹⁵ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 168.

²¹⁶ HORÁČEK, Zdeněk. Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Paragrafy do kapsy. Praha: Sondy, 2015. ISBN 978-80-86846-57-6, s. 100 (§ 30 odst. 7).

účinné od 1. 1. 2024, jelikož příslušnost k povolování vodních děl byla přenesena na stavební úřady, byla nově upravena příslušnost krajského úřadu ke stanovení ochranných pásem vodních zdrojů a to tak, že krajský úřad je příslušný „stanovovat ochranná pásma vodních zdrojů, v případě, že do jeho působnosti patří povolovat nakládání s vodami z nich“, jelikož toto ustanovení hovoří výslovně pouze o stanovování ochranných pásem, k povolení výjimek ze zákazu vstupu bude dle zbytkové příslušnosti příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Krajský úřad tedy nemůže dle mého názoru v opatření obecné povahy, kterým vymezuje ochranné pásmo vodního zdroje, také povolit výjimky ze zákazu vstupu podle ustanovení § 30 odst. 7 VodZ. Ke stanovení ochranného pásma a povolení výjimek ze zákazu vstupu do téhož ochranného pásma jsou tedy nově příslušné v některých případech dva odlišné správní orgány.

Co se týče vhodnosti formy opatření obecné povahy, i zde stejně jako u opatření kterými se vymezují ochranná pásma, je dle mého názoru využití této formy na místě. Konkrétnost věci zde vyplývá opět především z naplnění prostorového kritéria, kdy opatření zde povoluje vstup do ochranného pásma konkrétně určeného vodního zdroje.

Poslední opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 58 odst. 3 VodZ a stanoví se jím ochranné pásmo vodního díla, ve kterém bude omezeno či zakázáno umístování některých staveb či některé činnosti, zákon však tyto zakázané stavby a činnosti nespecifikuje, proto musí být uvedeny v opatření, kterým se stanoví ochranné pásmo. Citované ustanovení výslovně uvádí tuto formu, a to jako výlučnou.²¹⁷ Forma opatření obecné povahy byla zavedena zákonem č. 150/2010 Sb. s účinností od 1. 8. 2010, do té doby byla ochranná pásma vodních děl stanovena správním aktem.²¹⁸ Co se týče procesního režimu tohoto opatření, citované ustanovení výslovně uvádí, že toto opatření může být správním orgánem vydáno pouze na návrh vlastníka vodního díla. Ohledně vhodnosti formy opatření obecné povahy lze v tomto případě říci to samé jako u opatření podle ustanovení § 30 odst. 1 VodZ, stanovení ochranných pásem formou opatření obecné povahy je tedy i v tomto případě namístě.²¹⁹

²¹⁷ Příslušným správním orgánem je stavební úřad (dle ust. § 107a písm. c) VodZ). Konkrétně krajský či obecní úřad dle ustanovení § 30, 34 a 34a zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona.

²¹⁸ Vizte ustanovení § 58 odst. 3 VodZ ve znění do 31. 7. 2010.

²¹⁹ HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2, s. 169.

4.4. Opatření obecné povahy v lesním zákoně

Dalším ze složkových zákonů práva životního prostředí obsahujících výslovné zmocnění k vydávání aktů ve formě opatření obecné povahy je lesní zákon. Oproti předchozím dvěma složkovým zákonům byla do lesního zákona zakotvena výslovná zmocnění pro vydání opatření obecné povahy až později. Forma byla vložena do lesního zákona novelami provedenými zákonem č. 314/2019 Sb. s účinností od 29. 11. 2019 a zákonem č. 90/2019 Sb. s účinností od 2. 4. 2019.

Lesní zákon zmocňuje správní orgány k vydání opatření obecné povahy celkem ve čtyřech případech, v jednom případě je forma opatření obecné povahy stanovena jako výlučná, ve třech případech může správní orgán alternativně zvolit formu správního aktu.

První opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 19 odst. 4 LesZ a umožňuje správnímu orgánu dočasně omezit nebo vyloučit vstup do lesa z důvodu jeho ochrany nebo z důvodu ochrany zdraví a bezpečnosti osob. Citované ustanovení výslovně stanoví formu opatření obecné povahy jako výlučnou.²²⁰ Forma opatření byla zavedena zákonem č. 314/2019 Sb. s účinností od 29. 11. 2019, podle předchozí právní úpravy byla užívána forma správního aktu nebo nařízení.²²¹

Lesní zákon v ustanovení § 19 odst. 4 a 5 obsahuje několik odchylek od obecné procesní úpravy řízení ve správním řádu. Zejména umožňuje správnímu orgánu, pokud hrozí bezprostřední nebezpečí, vydat opatření obecné povahy bez řízení o vydání opatření obecné povahy.

Z hlediska vhodnosti formy lze zhodnotit, že využití formy opatření obecné povahy je zde na místě. Konkrétnost předmětu regulace je zde naplněna především kritériem prostorovým, jelikož opatření zde reguluje typicky úzce vymezené území konkrétní lesa či jeho části, dále pak i kritéria teleologická a časová lze považovat za naplněná, jelikož zde opatření obsahuje ad hoc úpravu v návaznosti na konkrétní ohrožení výše uvedených chráněných zájmů, což potvrzuje i výslovně zákonem stanovená dočasnost této regulace. Z hlediska efektivní regulace je rovněž nezbytné, aby zákaz vstupu byl vydán formou zavazující neurčitý okruh osob. O vhodnosti zavedení této formy hovoří i komentářová literatura, podle které nebyla historicky pro omezení vstupu do lesa vhodná forma správního aktu, z důvodu jeho závaznosti

²²⁰ Forma opatření obecné povahy je rovněž uvedena v kompetenčních ustanoveních v ust. § 48 odst. 2 písm. j) LesZ (obecní úřad obce s rozšířenou působností), ust. § 48a odst. 2 písm. i) LesZ (krajský úřad). Dalšími příslušnými orgány jsou i Ministerstvo životního prostředí (dle ust. § 49 odst. 4 LesZ), správa národního parku (dle § 78 odst. 17 ZOPK) a vojenský lesní úřad (dle ust. § 47 odst. 2 LesZ).

²²¹ Ustanovení § 19 odst. 3 LesZ ve znění do 28. 11. 2019.

pouze pro jmenovitě určené osoby, ani nařízení, jelikož se v tomto případě nejedná o stanovení obecné platných pravidel chování.²²²

Další opatření obecné povahy je upraveno v ustanovení § 29 odst. 4 LesZ a povolují se jím výjimky z požadavků na reprodukční materiál v případě jeho nedostatku a jeho nutné potřeby za účelem umělé obnovy lesa a zalesňování z důvodu mimořádných okolností. Citované ustanovení výslovně stanoví formu opatření obecné povahy jako alternativu vydání povolení ve formě správního aktu.^{223 224} Toto opatření obecné povahy bylo zavedeno zákonem č. 314/2019 Sb. s účinností od 29. 11. 2019, do té doby nebylo toto povolení zákonem upraveno.

Zakotvení formy opatření obecné povahy jakožto alternativy správního aktu je zde dle mého názoru na místě. Požadavek konkrétnosti věci je zde splněn, zejména jelikož správní orgán zde reaguje na konkrétní mimořádné okolnosti, kvůli kterým je nutné povolit použití reprodukčního materiálu. Byť zde bude povolení nejspíš častěji vydávané formou správního aktu, vzhledem k tomu, že zavedení tohoto povolení bylo reakcí na kůrovcovou kalamitu, očekává se, že tento institut bude používán při zalesňování ve velkém rozsahu, je vhodné rovněž umožnit povolení formou opatření obecné povahy neurčitěmu okruhu osob.

Dalším opatřením obecné povahy může správní orgán nařídit vlastníkovvi provedení opatření k ochraně lese z důvodu mimořádných okolností nebo nepředvídaných škod a je upraveno v ustanovení § 32 odst. 3 LesZ. Forma opatření obecné povahy je uvedena v citovaném ustanovení v odst. 4, rovněž je možné použít formu správního aktu.^{225 226} Forma opatření obecné povahy byla zavedena zákonem č. 314/2019 Sb. s účinností od 29. 11. 2019, do té doby bylo možné nařídit opatření ve formě správního aktu či nařízení.²²⁷ Co se týče procesního režimu, citované ustanovení umožňuje správnímu orgánu vydat opatření obecné povahy bez řízení, pokud hrozí nebezpečí z prodlení, dále ustanovení odkazuje na obdobné použití procesní úpravy uvedené v ustanovení § 19 odst. 5 LesZ.

²²² FLORA, Martin. § 19 [Užívání lesů]. In: FLORA, Martin a kol. Lesní zákon: komentář. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-905-1, s. 196, marg. č. 34–35.

²²³ Možnost vydání povolení ve formě správního aktu jakožto alternativy k opatření obecné povahy vyplývá z kompetenčního ustanovení § 49 odst. 2 písm. f) LesZ.

²²⁴ Forma opatření obecné povahy je také uvedena v kompetenčních ustanoveních v ust. § 49 odst. 3 písm. r) LesZ (Ministerstvo zemědělství). Dalším příslušným orgánem je i Ministerstvo životního prostředí (dle ust. § 49 odst. 4 LesZ).

²²⁵ Možnost vydání správního aktu jakožto alternativy opatření obecné povahy vyplývá z kompetenčních ustanovení (např. § 49 odst. 2 písm. a) LesZ).

²²⁶ Příslušným orgánem k vydání opatření obecné povahy je obecní úřad obce s rozšířenou působností (dle ust. § 48 odst. 2 písm. k) LesZ), krajský úřad (dle ust. § 48a odst. 2 písm. j) LesZ), Ministerstvo zemědělství (dle ust. § 49 odst. 3 písm. s) LesZ), Ministerstvo životního prostředí (dle ust. § 49 odst. 4 LesZ), nebo správa národního parku (dle ust. § 78 odst. 17 ZOKP).

²²⁷ Vizte ustanovení § 32 odst. 3 LesZ ve znění do 28. 11. 2019.

Co se týče naplnění pojmových znaků opatření obecné povahy, o naplnění požadavku konkrétnosti věci nejspíš není třeba pochybovat, jelikož opatření zde reaguje na konkrétní mimořádné okolnosti a škody a ukládá na určitém území vlastníkům přijetí opatření k jejich nápravě či zmírnění. Ne zcela jasné je však dle mého názoru naplnění znaku neurčitého vymezení adresátů. Jak ustanovení uvádí, povinnost přijmout opatření je zde ukládána vlastníkům lesních pozemků, adresáti je tedy možné určit jmenovitě, byť v návaznosti na vlastnické právo k pozemku, nikoliv však neurčitě. Je sice pravda, jak uvádí komentářová literatura, že tyto mimořádné okolnosti se mohou dotýkat větších území, a tedy bude nutné i nařídit provedení opatření velkému počtu vlastníků.²²⁸ Ovšem i když se daný akt vztahuje k velkému počtu účastníků, pokud je možné je určit konkrétně, jedná se stále o konkrétní vymezení adresátů typické pro správní akty, nikoliv abstraktní vymezení adresátů typické pro opatřené obecné povahy. Zákonodárce zde pravděpodobně zavedl formu opatření obecné povahy za účelem snížení administrativní zátěže správního orgánu při nařizování těchto mimořádných opatření, z hlediska materiálních znaků však dle mého názoru toto formálně opatření obecné povahy naplňuje spíše znaky správního aktu.

Poslední opatření obecné povahy v lesním zákoně je upraveno v ustanovení § 51a odst. 1 LesZ a stanoví se jím v případě mimořádných situací majících charakter kalamit nezbytná opatření odchylná od ustanovení vyjmenovaných v citovaném ustanovení, jelikož plnění povinností ze strany vlastníků lesů není možné nebo by nevedlo k naplnění účelu zákona. Citované ustanovení výslovně stanoví formu opatření obecné povahy, alternativně lze použít formu správního aktu. Opatření bylo zavedeno zákonem č. 90/2019 Sb., s účinností od 2. 4. 2019, v předchozí právní úpravě nebyla tato odchylná opatření obsažena, a to ani v jiné formě. Citované ustanovení výslovně uvádí Ministerstvo zemědělství jako příslušný orgán. Obecný procesní režim je upraven tak, že se opatření obecné povahy vydává bez řízení, nabývá účinnosti dnem jeho vyvěšení na úřední desce a vlastníci pozemků nemají právo podávat námitky.

Vzhledem k tomu, že se opět jedná o opatření obecné povahy vydávané v případě mimořádné situace a týká se práv a povinností vlastníků lesů, je možné výše uvedený výklad ohledně vhodnosti formy opatření obecné povahy dle ustanovení § 32 odst. 4 LesZ vztáhnout i na toto opatření obecné povahy.

²²⁸ STANĚK, Jiří. § 32 [Ochrana lesa]. In: FLORA, Martin a kol. Lesní zákon: komentář. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-905-1, s. 346, marg. č. 36.

4.5. Opatření obecné povahy v zákoně o ochraně ovzduší

Jediné opatření obecné povahy upravené v zákoně o ochraně ovzduší je obsaženo v ustanovení § 14 odst. 1 a umožňuje radě obce v přenesené působnosti stanovit za účelem omezení znečištění z dopravy na území obce nebo části území obce zónu, kde je omezen provoz určitých kategorií silničních motorových vozidel. Forma opatření obecné povahy zde byla zavedena zákonem č. 369/2016 Sb. s účinností od 1. 1. 2017, přičemž podle dosavadní právní úpravy byly tyto nízkoemisní zóny stanoveny formou nařízení.²²⁹ Procesní specifika jsou uvedena v ustanovení § 14 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší, oproti obecné právní úpravě ve správním řádu při vydání tohoto opatření nemají oprávněné osoby právo podat námitky k návrhu a účinnost opatření může být nejdříve dvanáct měsíců od oznámení.

Co se týče vhodnosti formy opatření obecné povahy, odborná literatura již před přijetím výše uvedené novely uváděla, že stanovení nízkoemisních zón formou nařízení neodpovídá jejich povaze a navrhovala právě formu opatření obecné povahy, odpovídající materiálním znakům vyhlášení nízkoemisní zóny. Odborná literatura v této souvislosti rovněž poukazovala na bezdůvodný rozdíl v právní úpravě, kdy regulace dopravy dle zákona o silničním provozu byla prováděna formou opatření obecné povahy, ovšem stanovení nízkoemisní zóny, jehož podstatou je rovněž regulace dopravy (byť z jiného důvodu), nikoliv.²³⁰

4.6. Dílčí závěr

Od zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu byla tato forma využita na řadě míst ve složkových zákonech práva životního prostředí. Tento institut nachází uplatnění v právu životního prostředí, jelikož přispívá k lepšímu vyvážení zájmu ochrany životního prostředí a zájmů adresátů tím, že se jedná o obecně závazný právní nástroj, který dotčeným osobám garantuje určitá procesní práva a dává jim možnost ochrany jejich práv a zájmů. V situacích, kde je tento institut využíván, také zajišťuje větší transparentnost procesů veřejné správy a větší možnost participace veřejnosti.

Ze složkových zákonů práva životního prostředí byla forma opatření obecné povahy výslovně zavedena do zákona o ochraně přírody a krajiny, vodního zákon, lesního zákona a zákona o ochraně ovzduší, v největším počtu pak v prvních dvou zákonech. Ve většině těchto situací má správní orgán na výběr mezi opatřením obecné povahy a správním aktem, v mnoha případech je však opatření obecné povahy stanoveno jako forma výlučná.

²²⁹ Vizte ustanovení § 14 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší ve znění do 31. 12. 2016.

²³⁰ HEJČ, D. Nízkoemisní zóny pod pokličkou. České právo životního prostředí, 1/2013. ISSN 1213-5542, s. 89.

Z hlediska vhodnosti zavedení formy opatření obecné povahy v daných situacích, tedy zda jednotlivé úkony, pro které je tato forma stanovena, splňují rovněž i materiální znaky opatření obecné povahy, použil zákonodárce ve většině případů tuto formu vhodně. V některých případech ovšem bude záviset na příslušných správních orgánech, aby přijaly opatření s takovým obsahem, který splňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, tedy zejména konkrétnost regulace, nikoliv akt obsahující obecnou právní regulaci nahrazující podzákonnou normotvorbu. V několika případech není splněn pojmový znak abstraktního určení adresátů, jelikož je forma opatření obecné povahy stanovena v situacích, kdy správní orgán může jmenovitě určit všechny adresáty opatření (typicky vlastníky nemovitostí či držitele povolení) a forma je tak zvolena pouze za účelem snížení administrativní zátěže. V několika případech rovněž nelze hovořit o vhodně zvolené formě z důvodu absence závaznosti, pokud je ve formě opatření obecné povahy vydán koncepční dokument nezavazující nepodřízené adresáty.

Závěr

V této diplomové práci jsem se zabýval využitím institutu opatření obecné povahy jako nástroje ochrany životního prostředí, zejména pak využitím této formy ve složkových zákonech práva životního prostředí. Jak jsem uvedl v úvodu, cílem této diplomové práce bylo komplexně analyzovat používání institutu v právu životního prostředí, přičemž za tímto účelem jsem nejdříve obecně vymezil institut opatření obecné povahy pomocí jeho pojmových znaků, zejména konkrétního předmětu regulace a neurčitě vymezených adresátů, v návaznosti na jeho definici jsem se zabýval i formálním a materiálním pojetím opatření obecné povahy. Následně jsem se zabýval procesní úpravou, tedy zejména řízením o vydání, přezkumem vydaných opatření v rámci veřejné správy a správními soudy, jeho nicotností a dalšími náležitostmi. Poté jsem opatření srovnal s dalšími hlavními formami správní činnosti, tedy správním aktem a nařízením, a to z hlediska jejich pojmových znaků, procesního režimu a rovněž jsem se zabýval i následky záměny těchto forem. V poslední části této diplomové práce jsem se pak zabýval právní úpravou opatření obecné povahy v jednotlivých složkových zákonech práva životního prostředí.

Opatření obecné povahy lze definovat jako závazný jednostranný formalizovaný úkon správního orgánu v konkrétní věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu nepodřízených osob. Judikatura se nakonec ustálila na tzv. formálně-materiálním pojetí opatření obecné povahy, je tedy nutné respektovat formu správní činnosti výslovně zvolenou zákonodárcem, pokud však výslovné uvedení formy chybí nebo má správní orgán na výběr a úkon splňuje materiální znaky opatření obecné povahy, je nutné využít tuto formu. Z hlediska procesního režimu jsou opatření obecné povahy vydávána v řízení, které však není správním řízením, klíčovým aspektem tohoto řízení sloužícím k ochraně práv a zájmů adresátů je možnost podávat připomínky či námitky, které musí správní orgán vypořádat, zvláštní zákony však mohou stanovit, že se opatření vydává zcela bez řízení. Vydané opatření obecné povahy je možné přezkoumat v přezkumném řízení podle správního řádu nebo v řízení podle soudního řádu správního. Z povahy opatření obecné povahy jakožto smíšeného aktu vyplývá, že částečně sdílí znaky správního aktu i nařízení, blíže však má dle mého názoru ke správnímu aktu, a to z důvodu shodného klíčového znaku regulace konkrétní věci, v obou případech se také jedná o akt aplikace práva, dále pak i z důvodu podobnosti jejich procesní úpravy. Nařízení se naopak liší tím, že se jedná o právní předpis a jako takový má téměř zcela odlišnou procesní úpravu i možnosti přezkumu.

Od zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu byla tato forma zákonodárcem využita ve složkových zákonech práva životního prostředí na mnoha místech, nejhojněji je tato forma využívána na úseku ochrany přírody a krajiny a vodního hospodářství. Z hlediska vhodnosti formy jsem po analýze jednotlivých případů, ve kterých zákonodárce tuto formu zvolil, dospěl k závěru, že z velké části byla tato forma zvolena vhodně, tedy v případech odpovídajícím materiálním znakům opatření obecné povahy, byť v některých případech bude splnění znaků záviset na obsahu každého jednotlivého opatření, který příslušný orgán v rámci svého uvážení zvolí. V případech, kdy forma zvolená vhodně nebyla, se nejčastěji jedná o situace, kdy není splněn znak neurčitého vymezení adresátů, případně se také jedná o opatření postrádající znak závaznosti vně veřejné správy.

Forma opatření obecné povahy, jak naznačuje i zavádění této formy do složkových zákonů, má jistě své uplatnění v právu životního prostředí. Jak vyplývá z pojmových znaků, forma opatření obecné povahy slouží k regulaci konkrétní věci a zavazuje neurčitý okruh adresátů, typické jsou situace kdy se tato regulace týká konkrétního hmotného předmětu nebo úzce vymezeného území. Právě z tohoto důvodu je tato forma vhodná pro mnohé situace v právu životního prostředí, vzhledem ke specifčnosti regulace v tomto odvětví, jehož účel je často právě regulace chování neurčitého okruhu osob k hmotným předmětům ochrany. Sice pro tyto situace přichází v úvahu využití formy nařízení, což ostatně v mnoha případech byla využívaná forma před zavedení institutu opatření obecné povahy, ovšem tato forma není vhodná z hlediska pojmových znaků, kdy nařízení by ideálně mělo obsahovat obecnou právní regulaci, a nikoliv řešit konkrétní věc, ani z hlediska procesních práv adresátů a možností ochrany. Naopak právě opatření obecné povahy vhodně vyvažuje nutnost závazné regulace chování neurčitého okruhu osob na straně jedné a možnost dotčených osob adekvátně chránit svá práva a zájmy. Institut opatření obecné povahy jakožto forma vyplňující mezeru mezi nařízením a správním aktem je dle mého názoru užitečným a nezastupitelným nástrojem ochrany životního prostředí.

Seznam použitých zkratek

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny
KÚ	krajský úřad
LesZ <i>nebo</i> lesní zákon	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)
Listina základních práv a svobod	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MZem	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
OÚ	obecní úřad
OÚORP	obecní úřad obce s rozšířenou působností
SNP	správa národního parku
soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ÚÚ	újezdni úřad
VodZ <i>nebo</i> vodní zákon	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

VwVfG

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist

ZOPK *nebo*

zákon o ochraně přírody a krajiny

zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

zákon o ochraně ovzduší

zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Seznam použitých zdrojů

Knižní zdroje

BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

DAMOHOŘSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

FLORA, Martin. Lesní zákon: komentář. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-905-1.

FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. Správní právo procesní. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Nicotnost správního rozhodnutí. Teoretik. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-056-7.

HEJČ, David a BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1.

HORÁČEK, Zdeněk. Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Paragrafy do kapsy. Praha: Sondy, 2015. ISBN 978-80-86846-57-6.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0.

JELÍNKOVÁ, Jitka. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7676-021-9.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-932-7.

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.

KOPECKÝ, Martin. Správní řád: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-422-4.

MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.

POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7.

PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3.

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

VOMÁČKA, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-675-3.

Články

HEJČ, D. Nízkoemisní zóny pod pokličkou. České právo životního prostředí, 1/2013. ISSN 1213-5542, s. 65-93.

KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. Právní rozhledy, 2010, č. 18, s. 650-656.

Právní předpisy České republiky

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon).

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Vyhláška č. 236/2002 Sb., Ministerstva životního prostředí o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04,

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011-22.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018-23.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. III. ÚS 2451/18.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 19/20.
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-226.
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 13/21.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 8 Ao 4/2021-75.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2021, č. j. 8 As 265/2020-173.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 412/2020-64.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2022, sp. zn. III. ÚS 671/22.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2023, č. j. 1 As 211/2022-57.

Další zdroje

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, č. 123/2017 Dz.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů, č. 364/2021 Dz.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, č. 500/2004 Dz.

Vládní návrh zákona správní řád, Sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období 2002-2006, 4. 2. 2003, Praha.

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, č. 150/2010 Dz.

Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí č. 5/2004 ze dne 24. února 2004, publikované ve Věstníku ministerstva životního prostředí č. 4/2004.

Opatření obecné povahy vydané Magistrátem hlavního města Prahy dne 29. 1. 2018, č. j. MHMP 134929/2018. Dostupné z: <https://www.praha-priroda.cz/priloha/51b70b9a72821/zu-azzu-rokytka-5cd181b6b9117.pdf>.

Ministerstvo životního prostředí: Metodický pokyn odboru ochrany vod MŽP ke stanovení omezujících podmínek mimo aktivní zónu v záplavovém území podle § 67 odst. 3 vodního zákona, č. 6/2019/1 VěMŽP.

Příloha – Seznam opatření obecné povahy ve složkových zákonech práva životního prostředí

V této příloze je obsažen seznam všech úkonů ve složkových zákonech práva životního prostředí, pro které zákonodárce zavedl formu opatření obecné povahy. Tabulky s opatřeními v jednotlivých složkových zákonech jsou seřazeny stejně jako kapitoly zabývající se jednotlivými složkovými zákony, tedy podle četnosti zavedení formy opatření obecné povahy. Následně jsou jednotlivá opatření obecné povahy seřazena postupně tak jak se nachází v ustanoveních příslušného zákona.

Poznámka k tabulce:

V prvním sloupci tabulky je na prvním místě uvedeno číslo ustanovení, které obecně upravuje příslušný úkon, na druhém místě je uvedeno číslo ustanovení, které pro daný úkon výslovně stanoví formu opatření obecné povahy, pokud toto číslo chybí, je forma stanovena pouze v kompetenčních ustanoveních uvedených ve čtvrtém sloupci u příslušných orgánů.

zákon o ochraně přírody a krajiny				
§/odst.	Účel opatření	Alternativní forma	Příslušný orgán (§)	Novela, účinnost, dřívější forma
5/1	omezení rušivé činnosti stanovením závazných podmínek při porušení podmínek obecné druhové ochrany	správní akt	OÚORP (77/1b) KÚ (77a/5a) AOPK, SNP (78/1+2) ÚÚ (78a/1)	349/2009 Sb. 1.12.2009 nařízení
5/4	povolení k rozšíření nepůvodního druhu do krajiny	správní akt	OÚORP (77/1d) AOPK, SNP (78/1+2) ÚÚ (78a/1)	364/2021 Sb. 1.1.2022 zákon formu výslovně neuváděl

5/5	povolání k rozšíření křížence do krajiny	správní akt	OÚORP (77/1d) KÚ (77a/5c) AOPK, SNP (78/1+2) ÚÚ (78a/1)	364/2021 Sb. 1.1.2022 zákon formu výslovně neuváděl
5/6	stanovení opatření k regulaci nepůvodního druhu	správní akt	OÚORP (77/1e) KÚ (77a/5d) AOP, SNP (78/1+2) ÚÚ (78a/1)	364/2021 Sb. 1.1.2022 nová právní úprava
5b/1 5b/4	stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků	správní akt	KÚ (77a/5f) AOPK, SNP (78/1+2) ÚÚ (78a/1)	349/2009 Sb. 1.12.2009 nařízení, správní akt
13/1 13/1	vyhlášení přechodně chráněné plochy	-	OÚORP (77/1L) KÚ (7a/4c)	364/2021 Sb. 1.1.2022 správní akt
13g/2 13g/2	stanovení opatření k odstranění invazivního nepůvodního druhu, který je zařazen na unijním seznamu, pokud byl jeho výskyt včas zjištěn	správní akt	MŽP (13g/2)	364/2021 Sb. 1.1.2022 nová právní úprava
13h/2 13h/2	stanovení bližších podmínek uplatňování zásad regulace u značně rozšířených invazivních nepůvodních druhů	-	KÚ (77a/5g)	364/2021 Sb. 1.1.2022 nová právní úprava

17/1 17/3	stanovení klidového území národního parku	-	MŽP (79/3h)	123/2017 Sb. 1.6.2017 nová právní úprava
21/3 21/3	omezení nebo vyloučení výkonu práva myslivosti nebo rybářství v určitých částech nebo na celém území národního parku	správní akt	SNP (77/4 + 78/2)	123/2017 Sb. 1.6.2017 zákon formu výslovně neuváděl
37/2,3 37/4	souhlas k činnostem v ochranném pásmu zvláště chráněných území	správní akt	AOPK, SNP (78/3e) KÚ (77a/4e) ÚÚ (78a/1)	123/2017 Sb. 1.6.2017 zákon formu výslovně neuváděl
43/1 43/2	povolení výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích	správní akt	AOPK, SNP (78/3i) KÚ (77a/4i) ÚÚ (78a/1)	123/2017 Sb. 1.6.2017 zákon formu výslovně neuváděl

44 44/5	vydání souhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích	správní akt	AOPK, SNP (78/3k) KÚ (77a/4k) ÚÚ (78a/1)	284/2021 Sb. 1.1.2024 nová právní úprava
56/1 56/4	povolení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin	správní akt, veřejnoprávní smlouva	KÚ (77a/5o) OÚORP (77/1n) ÚÚ (78a/1)	349/2009 1.12.2009 nařízení, správní akt
64 64	omezení nebo zákaz přístupu veřejnosti do některých zvláště chráněných území, jejich částí, nebo jeskyní, hrozí-li jejich poškození	-	KÚ (77a/4s) AOPK, SNP (78/3n) ÚÚ (78a/1)	381/2009 Sb. 2.1.2010 nařízení
66/3 66/3	zákaz ohňostrojů/zábavní pyrotechniky ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech, evropsky významné lokality, ptačí oblasti, nebo jejich částech,	správní akt	KÚ (77a/4u) AOPK, SNP (78/3o) ÚÚ (78a/1)	364/2021 Sb. 1.1.2022 nová právní úprava

	pro umožnění nerušeného vývoje organismů citlivých na tyto činnosti			
různé	vyhrazení míst a tras vyjmenovaných v ustanovení § 78/3j a § 43/3	-	AOPK, SNP (78/3j)	123/2017 Sb. 1.6.2017
vodní zákon				
6/4 6/4	upravení, omezení, nebo zakázání obecného nakládání s povrchovými vodami	správní akt	OÚ (105/1) ÚÚ (105/2)	150/2010 Sb. 1.8.2010 zákon formu výslovně neuváděl
25/1 25/4	Národní plány povodí	-	MZem (25/4)	150/2010 Sb. 1.8.2010 nová právní úprava
25/1 25/5	Plány pro zvládnutí povodňových rizik	-	MŽP (25/5)	150/2010 Sb. 1.8.2010 nová právní úprava
30/1 30/1	stanovení ochranného pásma vodního zdroje	-	OÚORP (106/1) KÚ (107/1r) ÚÚ (105/2)	150/2010 Sb. 1.8.2010 správní akt

30/7 30/7	výjimky ze zákazu vstupu do ochranného pásma vodního zdroje	správní akt	OÚORP (106/1)	350/2012 Sb. 1.1.2013 správní akt
58/3 58/3	stanovení ochranného pásma vodního díla	-	stavební úřad (107a/c)	150/2010 Sb. 1.8.2010 správní akt
66 66/7	stanovení záplavového území a jeho aktivních zón	-	OÚORP (106/1) KÚ (§ 107/1m) ÚÚ (105/2)	150/2010 Sb. 1.8.2010, zákon formu výslovně neuváděl
67/3 67/3	stanovení omezení v záplavových oblastech	-	OÚORP (106/1) KÚ (107/1/m) ÚÚ (105/2)	150/2010 Sb. 1.8.2010 zákon formu výslovně neuváděl
87k/1 87k/1	vydání opatření při stavu nedostatku vody	správní akt	Krajská nebo ústřední komise pro sucho (87k/1)	544/2020 Sb. 1.2.2021 nová právní úprava
109/1 109/1	omezení nebo zakázání nakládání s vodami na základě povolení při nedostatku vody	správní akt	OÚORP (106/1) KÚ (107/1d) ÚÚ (105/2)	150/2010 Sb. 1.8.2010 zákon formu výslovně neuváděl
lesní zákon				

19/4 19/4	dočasné omezení obecného užívání lesů	-	OÚORP (48/2j) KÚ (48a/2i) MŽP (49/4) SNP (78/17 ZOPK)	314/2019 Sb. 29.11.2019 správní akt, nařízení
29/4 29/4	povolení výjimky z požadavků na reprodukční materiál v případě jeho nedostatku a jeho nutné potřeby z důvodu mimořádných okolností	správní akt	MZem (49/3r) MŽP (49/4)	314/2019 Sb. 29.11.2019 nová právní úprava
32/3 32/4	nařízení provedení opatření k ochraně lesa vlastníku z důvodu mimořádných okolností nebo nepředvídaných škod	správní akt	OÚORP (§48/2/k), KÚ (§48a/2/j), MZem (§49/3/s), MŽP (ve spoj. s §49/4), Správa NP (ve spoj. s § 78/17 ZOPK)	314/2019 Sb. 29.11.2019 správní akt, nařízení
51a/1 51a/1	stanovení odchylných opatření u ust. o povinnostech vlastníku z důvodu mimořádných situací	správní akt	MZem (51a/1) MŽP (49/4)	90/2019 Sb. 2.4.2019 nová právní úprava
zákon o ochraně ovzduší				
14/1 14/1	stanovení nízkoemisní zóny	-	rada obce (14/1)	369/2016 Sb. 1.1.2017 nařízení

Opatření obecné povahy jako nástroj ochrany životního prostředí

Abstrakt

Cílem této diplomové práce bylo provést komplexní analýzu využívání institutu opatření obecné povahy jako nástroje ochrany životního prostředí. Za tímto účelem se diplomová práce nejdříve v první kapitole zabývá obecným vymezením institutu opatření obecné povahy pomocí jeho pojmových znaků, v návaznosti na tuto definici se pak práce zabývá jeho takzvaným formálním či materiálním pojetím, následně je opatření obecné povahy porovnáno s dalšími formami správní činnosti, zejména správním aktem a nařízením, jejichž některé pojmové znaky sdílí, a dále jsou představeny požadavky na odůvodnění dovozené judikaturou. Následně se diplomová práce ve druhé kapitole zabývá rovněž procesní úpravou opatření obecné povahy, tedy zejména řízením o vydání a následně přezkumem vydaných opatření v rámci veřejné správy a správními soudy. V následujících dvou kapitolách se pak nachází stěžejní část diplomové práce zabývající se užitím institutu opatření obecné povahy v právu životního prostředí. Nejprve jsou ve třetí kapitole rozebrány stručně některé obecné aspekty užívání tohoto institutu jako nástroje ochrany životního prostředí. Poté se ve čtvrté kapitole nachází výklad analyzující jednotlivá opatření obecné povahy ve složkových zákonech práva životního prostředí, a to v zákoně o ochraně přírody a krajiny, vodním zákoně, lesním zákoně, a zákoně o ochraně ovzduší. Diplomová práce u každého opatření popisuje stručně k čemu slouží a jaké formy bylo využíváno před zavedením opatření obecné povahy, dále se pak zabývá, jestli byla v daném případě zvolena tato forma vhodně, tedy jestli daný úkon správního orgánu odpovídá materiálním znakům opatření obecné povahy, a to zejména konkrétnosti předmětu regulace. Diplomová práce rovněž obsahuje jako přílohu přehledovou tabulku všech situací ve složkových zákonech práva životního prostředí, pro které zákonodárce výslovně zavedl formu opatření obecné povahy.

Klíčová slova: opatření obecné povahy, ochrana životního prostředí, formy správní činnosti

Measure of general nature as instrument of environmental protection

Abstract

The aim of this thesis was to carry out a comprehensive analysis of the use of the measure of a general nature as an instrument of environmental protection. To this end, the thesis in the first chapter deals with the definition of the measure of a general nature, then, following this definition, the thesis deals with its so-called formal or material concept, then the measure of a general nature is compared with other forms of administrative action, in particular administrative act and regulation, which share some of its characteristics, and then the requirements for reasoning derived from case law are presented. Subsequently, in the second chapter, the thesis also deals with the procedural regulation of measures of a general nature, i.e. in particular the procedure for the issuance and subsequent review of issued measures within the public administration and by administrative courts. In the following two chapters, the main part of the thesis deals with the use of measures of a general nature in environmental law. Firstly, the third chapter briefly discusses some general aspects of the use of this form of action as an instrument of environmental protection. Then, the fourth chapter deals with analysis of individual measures of a general nature in the statutes of environmental law, namely the Nature and Landscape Protection Act, the Water Act, the Forest Act, and the Air Protection Act. For each measure, the thesis briefly describes what it is used for and what form was used before the introduction of the measure of general nature, and then examines whether this form was chosen appropriately in the given case, i.e. whether the given action of the administrative authority corresponds to the material features of a measure of a general nature, in particular the concreteness of the subject of regulation. The thesis also includes as an annex a summary table of all situations in the above-mentioned statutes for which the legislator has explicitly introduced the form of a measure of a general nature.

Keywords: measure of general nature, environmental protection, forms of administrative action