

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra správního práva a správní vědy

Opatření obecné povahy

Diplomová práce

Ondřej Hála

Vedoucí diplomové práce:

doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.

Praha, prosinec 2011

Čestné prohlášení:

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

V Praze dne 19. 12. 2011

Ondřej Hála

Poděkování:

Rád bych na tomto místě poděkoval doc. JUDr. Vladimíru Vopálkovi, CSc. za jeho podnětné rady, námítky, připomínky a metodické vedení mé diplomové práce.

Obsah

Úvod	1
1. Opatření obecné povahy jako forma správní činnosti	4
1.1. Abstraktnost a konkrétnost správních aktů	4
1.1.1. Správní akty abstraktní	4
1.1.2. Správní akty konkrétní	6
1.1.3. Akty hybridní	7
2. Opatření obecné povahy v českém právním řádu	9
2.1. Právní zakotvení institutu	9
2.2. Pojmové znaky opatření obecné povahy ve světle rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 99	11
2.3. Důvody zařazení opatření obecné povahy do právního řádu	13
2.4. Formální a materiální pojetí OOP ve světle judikatury NSS a ÚS a jeho význam pro praxi	16
2.4.1. Vymezení formálního a materiálního pojetí opatření obecné povahy	16
2.4.2. První období rozhodování NSS a materiální koncepce	19
2.4.3. Příklon k formálnímu pojetí	21
2.4.4. Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a vítězství materiální koncepce	23
2.4.5. Uplatnění materiálního hlediska v judikatuře NSS	24
2.4.6. Korekce materiální zásady v judikatuře NSS a usnesení ÚS ze dne 18. 11. 2010, spis. zn. Pl. ÚS 14/08	28
2.4.7. Akty judikaturou vyloučené jako opatření obecné povahy	30
3. Příklady opatření obecné povahy v recentní právní úpravě	33
3.1. Opatření obecné povahy ve zvláštních zákonech	33
3.1.1. Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku	33
3.1.2. Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon	33
3.1.3. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích	33
3.1.4. Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství	34
3.1.5. Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu	34
3.1.6. Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon	34

3.1.7.	Zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon	35
3.1.8.	Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví	35
3.1.9.	Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon	35
3.1.10.	Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví	35
3.1.11.	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny	36
3.1.12.	Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách	36
3.1.13.	Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii	37
3.1.14.	Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	37
3.1.15.	Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění	37
3.2.	Úvahy de lege ferenda	37
4.	Tvorba opatření obecné povahy	40
4.1.	Vztah procesu vydání opatření obecné povahy k správnímu řízení	40
4.2.	Pravomoc a příslušnost správního orgánu, zahájení řízení, návrh opatření obecné povahy, řízení o návrhu a projednání návrhu	41
4.3.	Námítky a připomínky	42
4.4.	Účinnost opatření obecné povahy	44
4.5.	Opravné prostředky	45
4.6.	Problematika exekučního vymáhání povinností určených opatřením obecné povahy	45
5.	Přezkumné řízení dle správního řádu	46
5.1.	Charakter přezkumného řízení a problematika účastenství	46
5.2.	Úprava přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem v správním řádu	48
5.3.	Rozhodnutí v přezkumném řízení a jeho povaha	49
6.	Přezkum opatření obecné povahy dle soudního řádu správního	51
6. 1.	Přezkoumatelnost jednotlivých druhů aktů	51
6.2.	Aktivní procesní legitimace k podání návrhu	52
6.3.	Vliv neuplatnění námitek a připomínek v řízení o vydání opatření obecné povahy na aktivní legitimaci	55
6. 4.	Algoritmus přezkumu	57
6.4.1.	Přezkum pravomoci správního orgánu	58
6.4.2.	Přezkum působnosti správního orgánu	58

6.4.3.	Přezkum souladu postupu vydání opatření obecné povahy se zákonem	58
6.4.4.	Materiální kriteria přezkumu	59
6.5.	Problematika věci rozhodnuté a překážky litispendence	60
6.6.	Důsledky zrušení OOP	61
6.7.	K deficitům recentní právní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy	63
6.8.	Nová úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části účinná od 1. 1. 2012	65
	Závěr	69
	Seznam zkratek	71
	Použitá literatura	72
	Abstract	79

Úvod

Předkládaná diplomová práce se zaměřuje na problematiku opatření obecné povahy (dále též jen „opatření“) jako formy činnosti správních orgánů. Jedná se o institut relativně nový, do právního řádu včleněný zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Vzhledem k stručnému a poměrně nedůslednému zakotvení této formy v správním řádu se musela jak doktrína, tak judikatura vypořádat s mnoha zásadními otázkami, z nichž řada není do současnosti definitivně zodpovězena. Zejména úloha judikatury je pro téma opatření obecné povahy klíčová.

Nezbytný teoretický úvod práce se zabývá rozdílem mezi abstraktními a konkrétními akty, resp. přibližuje postavení tzv. hybridních aktů mezi nimi. Poté přistupuji k vymezení opatření, jak je chápáno v českém právním prostředí. Z důvodu absence pozitivní zákonné definice se musel Nejvyšší správní soud vypořádat v první řadě se samotným pojmem opatření. Na základě zákonného podkladu, inspirace v zahraničí i názorů doktríny tak judikoval jeho pojmové znaky, z nichž lze usuzovat charakter opatření a jeho zařazení do systému forem správních aktů v ČR.

Definovat opatření tedy vesměs nečinilo potíže. Ke konfliktu ovšem dochází v případě řešení otázky, jak k opatření přistupovat a které akty za něj považovat. Názorně je tento spor popsán v druhé kapitole přibližující „oscilující“ vývoj bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v předmětné otázce. Detailní rozbor sporu mezi materiálním a formálním přístupem považuji za podstatný i proto, že problematika obsahu a formy ve svých důsledcích přesahuje zaměření této práce a může tak dojít k jejímu zobecnění. Klíčová je analýza recentních přístupů obou soudů. Pokusím se je kriticky zhodnotit a shrnout klady a zápory každé z koncepcí, s vědomím toho, že nelze jednoznačně rozhodnout ve prospěch jedné z nich. Oba přístupy je nutné vyvažovat, hledat jejich korektivy a studovat důsledky jejich aplikace. Shrnutí a analýzu dosavadní judikatury, teoretický rozbor opatření obecné povahy a hledání jeho místa v systému správních úkonů považuji za stěžejní část této práce.

V současné době lze uvažovat tři kategorie opatření. Do první skupiny patří ty případy, v nichž je správní orgán k vydání opatření zákonem přímo zmocněn, tedy kdy zákon výslovně předepisuje vydání aktu ve formě opatření obecné povahy. První „vlastovkou“ této metody byl zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích,

jenž nabyl účinnosti kuriózně ještě před správním řádem. Trend v postupných novelizacích, kterými jsou do zvláštních zákonů zaváděna výslovná zmocnění k vydání opatření, je zřejmý. Výčet těchto právních předpisů je obsahem třetí kapitoly. Nutno však podotknout, že cílem práce není taxativní seznam všech případů, kdy zákony vydání opatření předpokládají, natožpak jejich detailní analýza. Považuji však za podstatné přiblížit spektrum oblastí, v nichž lze tuto formu správní činnosti uplatnit. Vlastní rozbor, nakolik je opatření efektivním instrumentem v specializovaných oborech (ochraně životního prostředí, energetice, územním plánování, metrologii a dalších), by byl nepochybně předmětem zvláštních prací.

Následují *de lege ferenda* úvahy o tom, které akty, jímž v současné době zákon předepisuje odlišnou formu, by šlo vnímat jako opatření, popř. v kterých případech je volba formy hybridního aktu vzhledem k nesouladu s jeho obsahem nešťastná. Pominout nelze ani ty případy, kdy zákon o formě aktu mlčí a správní orgán je tak vystaven úvaze, jakou formu zvolit. Tyto případy tak tvoří druhou kategorii. Třetí skupinou jsou taková opatření, o jejichž charakteru bylo rozhodnuto soudem.

Čtvrtá kapitola se zabývá úpravou tvorby opatření obecné povahy ve správním řádu. Bude upozorněno na problematické momenty a specifika tohoto řízení *sui generis*, jež jsou určovány smíšenou povahou opatření. V plné šíři se toto projevuje zejména v přezkumném řízení dle správního řádu, které je předmětem páté kapitoly. Pojetí přezkumného řízení a jeho charakter je i v současné době nevyjasněnou doktrinní otázkou, která významně ovlivňuje praxi.

V poslední kapitole se věnuji soudnímu přezkumu opatření ve správním soudnictví. Popsána je úprava řízení dle zákona č. 150/2002, soudní řád správní a zároveň je upozorněno na významné deficity úpravy přezkumu. Problematika přezkumu opatření je aktuální i proto, že dne 1. 1. 2012 nabývá účinnosti významná novela soudního řádu správního¹, která zásadně proměňuje proces přezkumu. Nezbytný je tedy výklad zaměřující se na novinky, jež tato novela přináší, a v neposlední řadě také zhodnocení nového právního stavu.

Netroufám si vyřešit všechny problémové otázky, v řadě případů ani jednoznačný závěr učinit nelze. V takových situacích se pak snažím nastínit různé

¹ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

přístupy k vyskytnuvším se problémům tak, jak jsou rozpracovány v doktríně i judikatuře, a kriticky se k nim vyjádřit, popř. nabídnout jejich řešení. Stále je však třeba mít na paměti, že právo je oborem především praktickým, tudíž by žádné teoretické konstrukty neměly být na úkor racionálnímu fungování veřejné správy a respektu k právům a oprávněným zájmům osob, jichž se toto fungování správy dotýká.

Diplomová práce je zpracována podle právního stavu účinného ke dni 1. 12. 2011.

1. Opatření obecné povahy jako forma správní činnosti

Činnost orgánů veřejné správy se uskutečňuje v určitých formách, jimiž dochází ke zprostředkování daných úkonů adresátům navenek. Formou správní činnosti tedy lze chápat její vnější finální vyjádření². Studium těchto forem je důležitou složkou správní nauky, „neboť v externím působení veřejné správy má zásadní význam konkretizace vztahů mezi fyzickými a právníckými osobami na jedné straně a orgány subjektů veřejné správy na straně druhé, a to ve formách stanovených zákony.“³ Jedním z významných tradičních hledisek diferenciací je dělení forem správní činnosti na abstraktní a konkrétní⁴. Pro pochopení smyslu institutu opatření a jeho umístění v systému úkonů správních orgánů je tedy nutné přiblížit teorii abstraktních a konkrétních aktů, zejména za účelem poznání hranic mezi nimi.

1.1. Abstraktnost a konkrétnost správních aktů

Na úvod je nutné podotknout, že se teorie dělení právních aktů na abstraktní a konkrétní nevztahuje toliko na úkony správní. O abstraktnosti a konkrétnosti lze hovořit i ve vztahu k aktům moci zákonodárné (např. zákony) a soudní (např. rozsudky). Vzhledem k tématu práce se při rozlišení abstraktních a konkrétních aktů soustředím především na typické formy činnosti správní, tedy podzákoné právní předpisy (nařízení) a individuální správní akty (rozhodnutí).

1.1.1. Správní akty abstraktní⁵

Abstraktní akt má určen jak předmět, tak okruh adresátů, jichž se dotýká, druhově. Typickým reprezentantem abstraktního aktu správního je (právní) nařízení⁶.

² POTĚŠIL, L.: Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. 2009, roč. 20, č. 7, s. 14

³ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 185

⁴ K dalšímu dělení forem správní činnosti více HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 186

⁵ Na okraj nutno uvést možné terminologické nejasnosti při užívání pojmů „abstraktnost“, „obecnost“ a „obecná závaznost“. Domnívám se, že pojmy „abstraktnost“ a „obecnost“ lze užívat *promiscue*, zejména ve vztahu k metodě vyjádření předmětu a adresátů, jichž se akt týká (synonymem je v tomto případě i „neurčenost“). „Abstraktnost“ ovšem nelze ztotožňovat s pojmem „obecné závaznosti“.

Teoretickým pojmem nařízení rozumíme „*právní předpis, který vydal k tomu zmocněný orgán veřejné správy nebo vláda k provedení zákona*“⁷. Jedná se o obecnou formu normotvorby veřejné správy. Nařízení je právním předpisem obsahujícím normy správního práva, pro něž je charakteristická jednak obecnost co do předmětu právní úpravy, jednak co do jejích subjektů.

Obecností co do předmětu rozumíme vymezení skutkové podstaty právní normou obecně. Nikdy tedy nemůže řešit jeden konkrétní případ. Nepřesné je ovšem konstatování, že se právní norma týká neurčitého počtu případů téhož druhu. Počet normou regulovaných případů je totiž v konečném důsledku vždy určitý, resp. určitelný⁸. Komplikovanější je otázka obecnosti právní normy co do jejích subjektů. „*Pro posouzení obecnosti právní normy co do jejích subjektů není (...) rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet subjektů. Obecnost právní normy co do subjektů neznamená, že by právní norma musila být adresována každému, že by počet jejích subjektů musil být neomezený, a neznamená ani, jak se někdy tvrdívá, že by počet jejích subjektů musil být neurčitý.*“⁹ Není samozřejmě vyloučen případ, kdy je norma adresována jedinému subjektu, nicméně neurčuje jej individuálně, nýbrž obecnými znaky¹⁰. Byť má daná množina adresátů pouze jediný prvek, na základě jejího obecného vymezení je třeba hovořit o splnění požadavku abstraktnosti. K požadavku všeobecnosti právního předpisu, resp. případnému nesouladu mezi obsahem a zvolenou formou aktu se několikrát vyjádřil i Ústavní soud^{11,12}.

⁶ K terminologické roztříštěnosti dochází i při vymezení základních teoretických kategorií. Tak např. Průcha označuje (právní) nařízení též jako „normativní správní akt“ (PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno : Nakladatelství Doplněk. 2007, s. 270 a násl.). Více k terminologii v pozn. 15.

⁷ SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vyd, Praha : Aspi – Wolters Kluwer, 2009, s. 56

⁸ GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 35

⁹ KNAPP, V.: *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 1995, s. 150

¹⁰ Hoetzel k tomu uvádí: „*Svéráz nařízení nepůsobí o sobě sama mnohost osob, jichž se akt týká, nýbrž pojmová nutnost, s kterou je norma postihuje. I když by bylo lze dopodrobna zjistiti ty, jichž akt se týče, nemění se tím nic na abstraktní povaze aktu jako nařízení. Bylo by dokonce možné, že nařízení se fakticky může týkati jen zcela určitých osob resp. jen jediné osoby (v obci je např. jen jediný majitel objektu, jehož se nařízení týká).*“ (HOETZEL, J.: Nařízení. In HÁCHA, E., et al.: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. II. Brno : Polygraphia; R. M. Rohrer, 1929-1948.(Reprint Praha : Eurolex Bohemia, 2000), s. 796). V. Knapp uvádí jako příklad ustanovení čl. 54 a násl. Ústavy ČR – „*prezident republiky*“.

¹¹ Tak např. v nálezu ÚS ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 soud konstatoval následující: „*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. (...) Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty*

Důležité je neztotožňovat „abstraktnost“ s pojmem „obecná závaznost.“ Obecná závaznost je jedním z definičních prvků právní normy jakožto stavebního kamene každého právního předpisu. Jen některé abstraktní správní akty nabývají postavení právních předpisů, pro něž je typickým znakem právě obecná závaznost. Nařízení právními předpisy jsou, ale např. interní normativní instrukce, byť se jedná o abstraktní akty, právními předpisy nemohou být právě proto, že nejsou obecně závazné¹³. Pro konstatování, že je určitý akt abstraktní, tedy není rozhodné to, zda je obecně závazný, nýbrž skutečnost, že vymezuje předmět obecně a okruh svých adresátů jako množinu subjektů obecnými znaky. Účel abstraktních aktů je totiž spatřován v jejich trvalosti, tedy delším a opakovaném používání¹⁴.

1.1.2. Správní akty konkrétní

Protipólem aktů abstraktních jsou akty konkrétní, tedy autoritativní akty aplikace práva označované jako individuální právní akty. V rámci činnosti správních orgánů se setkáváme s individuálními akty správními, v doktríně tradičně označovanými jen správní akty¹⁵, též „rozhodnutí v širším smyslu“¹⁶. Správním aktem rozumíme

zákonodárného orgánu, kterými tento orgán "povoluje, popřípadě schvaluje určitá konkrétní opatření výkonných orgánů (státní rozpočet, státní smlouvy apod.)", přičemž "tradiční nauka se domnívá, že zákonný orgán v takových případech vydává - ve formě zákonů - správní akty" (F. Weyr, Československé ústavní právo, Praha 1937, s. 37), podzákonými právními předpisy ve smyslu formálním (a nikoli materiálním) jsou pak právní předpisy vydávané vládou, ministerstvy a jinými správními orgány, jež stanovují právní postavení přesně individualizovaných (označených) subjektů. Jakkoli jsou svou formou pramenem práva (právním předpisem), svým obsahem jsou tudíž aplikací práva." Dále srov. např. náleží ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, náleží ÚS ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05.

¹² Srov. TRYZNA, T.: Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku České republiky. In JIRÁSKOVÁ, V.; SUCHÁNEK, R. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, Praha : Linde, 2004, s. 422-440

¹³ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha : C.H.Beck, 2009, s. 193

¹⁴ Tamtéž, s. 216

¹⁵ Současná doktrína se navrácí od označování správních aktů jako „individuálních správních aktů“ a nařízení jako „normativních správních aktů“, jak bylo upřednostňováno v období před rokem 1989, k tradičnímu názvosloví, v němž se pojmem správní akt rozumí právě jen individuální správní akt (HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha : C.H.Beck, 2009, s. 205). Lze zaznamenat i odlišné přístupy. Např. Potěšil chápe „správní akty“ jako komplexní kategorii pro jednostranně veřejně mocenské akty vydávané při výkonu veřejné správy, které mají právní důsledky a stále se kloní k terminologii rozlišující „normativní správní akty“ a „individuální správní akty“ (POTĚŠIL, L.: Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. 2009, roč. 20, č. 7, s. 14).

¹⁶ Pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jednak v širším smyslu jako individuální správní akt, tedy jakékoliv rozhodnutí o právech a povinnostech osob, jednak jako specifickou formu rozhodnutí, odlišnou od forem jiných, zejména od usnesení (HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha : C.H.Beck, 2009, s. 402).

„jednostranný správní úkon (rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.“¹⁷ Nejde o výsledek činnosti normotvorné, nýbrž autoritativně-aplikační, kterou dochází k právně mocenskému zásahu do sféry práv a svobod explicitně uvedených adresátů, popřípadě dalších implicitně dotčených osob. Ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu vymezuje rozhodnutí v širším smyslu jako akt, jímž „správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“ Z dané legální definice vyplývá tradiční dělení správních aktů na konstitutivní, modifikující právní poměry adresátů *ex nunc pro futuro*, a deklaratorní, prohlašující existenci právního vztahu s platností *ex tunc*, které slouží k posílení právní jistoty. Pro potřeby teorie abstraktnosti a konkrétnosti je klíčový pojmový znak správního aktu spočívající v jedinečnosti věci, které se správní akt týká, a jmenovitěm určení adresátů, jež zavazuje.

Podle Průchy ale nelze ztotožňovat pojem individuální správní akt s rozhodnutími vydávanými ve správním řízení. „Mohou jimi být, a často také jsou, nejrůznější opatření, vyjádření, stanoviska, posudky, osvědčení apod., jímž právní úprava povahu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení nepřiznává (sem patří např. i živnostenský list).“ Průcha však dále poznamenává, že „některé z těchto individuálních správních aktů (typicky vyjádření, stanoviska, posudky) nemusejí být právně závazné, a lze o nich obecně hovořit i jako o jiných správních úkonech.“¹⁸

I přes uvedené rozdíly mají nařízení a správní akty společné znaky. Patří k nim především jednostrannost, vrchnostenský charakter a potřeba existence zákonného základu pro jejich vydání.

1.1.3. Akty hybridní

Výše uvedené přísné rozlišení aktů na výhradně abstraktní a výhradně konkrétní

¹⁷ SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vyd, Praha : Aspi – Wolters Kluwer, 2009, s. 107. Průcha definuje individuální správní akt jako „právní formu činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem rozhodování správního orgánu o jmenovitých (konkrétních) právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního (individuálního a také individualizovaného) subjektu (subjektů)“ (PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno : Nakladatelství Doplněk. 2007, s. 276).

¹⁸ PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno : Nakladatelství Doplněk. 2007, s. 278-279

v současné době nemůže obstát, jednoduchost teoretické klasifikace naráží na nejednoznačnost případů reálných právních vztahů. Praxe stále častěji vyžaduje vydání takových aktů, které kombinují pojmové znaky právních předpisů a rozhodnutí. Dochází k překrývání a splývání jejich definičních prvků. Tato „hybridizace“ je typická právě pro tzv. všeobecné opatření, v českém právním řádu zakotvené jako opatření obecné povahy. Jedná se o akt na pomezí mezi abstraktními a konkrétními akty, tedy akt abstraktně-konkrétní.

Lze uvažovat dva modely smíšenosti: akt s obecně vymezeným předmětem a konkrétně vymezenými adresáty a akt s konkrétně vymezeným předmětem a obecně vymezenými adresáty. V případě opatření s konkrétním předmětem a abstraktně vymezenými adresáty může jít např. o dopravní v značení v určitém místě, v opačném případě o odklizení sněhu obyvateli určité ulice¹⁹.

Tak například německá úprava zakotvuje všeobecné opatření (*Allgemeinverfügung*) v § 35 německého zákona o správním řízení a považuje za něj takový správní akt, „*zaměřuje-li se na všeobecné znaky určitých nebo určitelných osob nebo se týká veřejnoprávní vlastnosti věci nebo jejího užívání veřejností.*“²⁰ Všeobecné opatření německá nauka považuje za jednu z forem správních aktů jako aktu konkrétního, avšak určeného co do konkrétnosti jen jedním znakem, buď předmětem, nebo osobou. Jsou tedy možné oba modely všeobecného opatření.

Ve švýcarském právu je všeobecné opatření chápáno pouze jako takové opatření, jež je konkrétní co do předmětu a abstraktní co do vymezení adresátů, vůči nimž směřuje. Lze tak usuzovat z judikatury švýcarského Spolkového soudu²¹. Co se týče právní povahy tohoto opatření, není pohled švýcarské nauky ani judikatury jednotný²².

¹⁹ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 973

²⁰ Viz § 35 BVwVfG: „(...) *Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.*“ [Citováno dne 1. 12. 2011], Dostupné z: <<http://dejure.org/gesetze/BVwVfG>>

²¹ Rozsudek Spolkového soudu z 28. května 1975 ve věci *Association nationale suisse pour le tourisme équestre und Mitbeteiligte gegen Verwaltungsgericht des Kantons Zürich*, BGE 101 IA 73, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bge/a1101073.html>>

²² Více k zahraničním úpravám a názorům nauky viz HENDRYCH, D.: O opatření obecné povahy trochu jinak. In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II : sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 225-235

2. Opatření obecné povahy v českém právním řádu

Po teoretickém úvodu lze přistoupit k charakteristice opatření obecné povahy tak, jak je zakotveno v českém právním řádu a jak je reflektováno recentní doktrínou a judikaturou.

2.1. Právní zakotvení institutu

Opatření obecné povahy se stalo jako nový obecný institut správního práva součástí platného právního řádu vyhlášením zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dne 24. 9. 2004. Účinnosti správní řád nabyl dne 1. 1. 2006. Úvodní ustanovení části šesté správního řádu - § 171 - stanoví, že podle šesté části „*postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*“. Je tedy zřejmé, že zákonodárce nezvolil pro vymezení pojmu opatření definici pozitivní, nýbrž negativní. Tato definice je navíc nekomplexní; jak totiž poznamenává Mikule, „*opatření obecné povahy ,nemá být‘ ani jiným správním úkonem, pro který zákon stanoví odlišnou formu a postup*“, tedy např. bezprostřední zásah²³.

Neobvyklé je, že během legisvakance správního řádu nabyl účinnosti zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který jako první zvláštní zákon zakotvil povinnost správních orgánů vydávat určité akty ve formě opatření obecné povahy. Zákonem o elektronických komunikacích byla také včleněna ustanovení týkající se soudního přezkumu opatření do zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Nejprve tedy v účinnost vešla ustanovení upravující přezkum opatření obecné povahy, teprve poté obecná regulace jeho tvorby ve správním řádu.

Opatření obecné povahy není pro právní nauku zcela neznámým pojmem. Již Hoetzel hovořil o tzv. generálním (úhrnném) opatření a přisuzoval mu jakousi „*zevní podobu s nařízením*“. Do této kategorie zařadil úpravu konkrétních věcí, na které „*jest zúčastněno několik osob, jimž všem se nalézá právo společným vyřízením*“, např. plán polohy, v němž obsažené dispozice „*týkají se celé řady zcela určitých osob, jde tu tedy*

²³ MIKULE, V.: Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj*. 2007, roč. 8, č. 8, s. 4

o řadu konkrétních aktů spjatých v technickou jednotku.²⁴ *Expressis verbis* nalézá pojem „opatření obecné povahy“ Průcha²⁵ v dosud platném zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu²⁶. Nikdy však nebylo všeobecné opatření zakotveno v tuzemském právním řádu jako obecná forma správní činnosti²⁷.

K vymezení pojmu pomůže původní vládní návrh správního řádu, jenž hovoří o opatření obecné povahy jako o úkonu „*správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů bližšího neurčeného okruhu osob.*“²⁸ Důvodová zpráva pak stanoví, že „*opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.*“²⁹ Zavedení institutu do praxe je pak ponecháno zvláštním zákonům. Jak vidno, důvodová zpráva výslovně připouští fakt, že se již institut, byť nikoliv tak výslovně označen, v právním řádu vyskytoval. Existovaly tedy akty, které nabývaly pojmových znaků opatření, nicméně z důvodu absence zákonem výslovně zakotvené formy pro takové úkony jim byla předepsána forma odlišná, např. forma právního předpisu (viz oddíl 2.3).

²⁴ HOETZEL, J.: *Československé správní právo : část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937, s. 53. K plánu polohy též nález prvorepublikového NSS ze dne 13. 9. 1922, č. 12496, publikovaný pod č. 1392 Bohuslavovy sbírky, část A: „*Opatření toto má sice ráz generelní úpravy zahrnující ve svoji dispozici všechny pozemky v upravovaném území i vztahující se na všechny majitele pozemků těchto. Nemá však charakter normy abstraktní, tj. nařízení, jež by nemohlo býti předmětem samostatné stížnosti, nýbrž podržuje si svoji povahu opatření konkrétního, majíc za předmět konkrétní určitou plochu, upravující směr, polohu i šířku určitých ulic, určujíc způsob zastavení určitých ploch.*“

²⁵ PRŮCHA, P.: K tzv. dalším úkonům správních orgánů v režimu správního řádu. In VOPÁLKA, V. (ed.): *Nový správní řád, zákon č. 500/2004, správní řád*. Praha : ASPI, 2005, s. 221

²⁶ Ust. § 80 zákona o péči o zdraví lidu stanoví, že „*Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a Vězeňské služby České republiky v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy.*“ Postup vydání či provádění ale zákon neupravuje.

²⁷ Termín „opatření obecné povahy“ (nikoliv však jako obecnou kategorii) lze výslovně nalézt i v řadě dalších, dnes již neplatných zákonů. Viz např. ust. § 7 odst. 3 zákona č. 92/1951, o branné výchově nebo ust. § 5 odst. 2 zákona č. 34/1951, o sběrných surovinách.

²⁸ *Sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období* [online], Poslanecká sněmovna, 2003, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz>>

²⁹ *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 6. 2. 2003*. Dostupné z: ASPI [databáze], ID: LIT24413

2.2 Pojmové znaky opatření obecné povahy ve světle rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 99

S absencí zákonem pozitivně vymezených definičních znaků se tedy musela vypořádat judikatura a vyvodit, zda je opatřením v českém právním řádu chápán jakýkoliv hybridní akt, nebo jen jeden z výše popsanych modelů. Rozhodující úloha Nejvyššího správního soudu, jemuž soudní řád správní svěřuje přezkum zákonnosti opatření, se projevila v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005 - 98. Soud posuzoval návrh na zrušení části opatření vydaného podle zákona o elektronických komunikacích ještě v době, kdy správní řád nebyl účinný, nicméně již tvořil jako platný právní předpis součást právního řádu. NSS konstatuje, že „*zahraniční zkušenosti (...) svědčí o nedostatečnosti tradičního rozlišování mezi abstraktními (normativními) akty na straně jedné a konkrétními (individuálními) akty na straně druhé v reálném životě.*“ Přiklání se ke švýcarskému pojetí všeobecného opatření a považuje tak opatření za správní akt toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty. Pojem opatření obecné povahy ve světle tuzemské judikatury je tedy pojmem užším než doktrinální vymezení kategorie všeobecných opatření.

Soud tento svůj závěr zdůvodňuje v první řadě rozdílem mezi všeobecným opatřením s konkrétními adresáty a obecně vymezeným předmětem a právním předpisem jakožto hmotným nositelem nehmotných (ideálních) právních norem. Tento rozdíl dle soudu spočívá toliko v míře obecnosti, resp. konkrétnosti, a nikoliv v rovině kvalitativní. Pro oba akty by byl charakteristický obecně vymezený předmět. Opatření obecné povahy však není akt, jenž má stanovovat obecná pravidla chování, nýbrž řešit konkrétní věc, tudíž je potřebným protipólem právě opatření s konkrétně vymezeným předmětem a obecně stanoveným okruhem adresátů³⁰.

Soud svůj závěr dále podpořil odkazem na vládní návrh správního řádu citovaný výše. Z něj vyplývá jednak konkrétní vymezení předmětu („*v určité věci*“), jednak obecné označení adresátů, byť se jedná o vymezení ne příliš legislativně zručné („*blíže neurčeného okruhu osob*“).

³⁰ NSS uvádí příklad dopravního značení umístěného na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. Z povahy zmíněného příkladu vyplývá i neurčitá množina adresátů.

Dalším argumentem pro soudem judikované pojetí opatření je dikce § 173 odst. 3 správního řádu, podle něhož lze „*povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, (...) exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena*“. Citované ustanovení podle soudu předpokládá, že „*povinnost konkretizovanou opatřením obecné povahy, která nebyla dobrovolně splněna, lze exekučně vymáhat pouze tehdy, bude-li subjekt, jenž takovou povinnost měl, individualizován v následně vydaném rozhodnutí. Z toho a contrario vyplývá, že tento subjekt nebyl jmenovitě určen již v samotném opatření obecné povahy.*“ Pokud by byl, nemělo by zdůraznění potřeby pojmenovat tuto osobu v deklaratorním rozhodnutí valný smysl.

K pojmovým znakům opatření dále patří jeho závaznost výslovně zakotvená v § 171 správního řádu, kterou je opatření odlišeno od úkonů upravených v části čtvrté správního řádu, které právotvorné účinky nemají³¹. Dikce § 173 odst. 1 s. ř. ale tuto závaznost relativizuje. Opatření obecné povahy sice vymezené adresáty zavazuje a stanovuje povinnosti, nicméně není samo o sobě exekučním titulem; k realizaci je potřeba konkrétního aktu aplikace práva. Ze závaznosti opatření dále *a contrario* vyplývá, že jím nemohou být ani nezávazné dokumenty koncepčního, plánového či programového charakteru nebo interní akty zavazující jen uvnitř veřejné správy.

Dalším znakem opatření je shodně s ostatními vrchnostenskými akty jeho jednostrannost; nejedná se o souhlasný projev vůle více subjektů, o dohodu³². Vzhledem k vymezení adresátů se jedná o akt směřující vně správu. Průcha na základě těchto definičních prvků opatření obecné povahy popisuje jako „*závazný jednostranný vnější správní akt smíšené povahy, bez možnosti přímé realizace jím determinovaných povinností.*“³³

NSS dále v rozsudku č.j. 1 Ao 1/2005 – 98 konstatoval odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 173 odst. 3 správního řádu a § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. tu významnou vlastnost, že opatření nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti, neboť z ústavních kautel i charakteru

³¹ VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy, *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 330

³² Tím však není vyloučeno, aby se na procesu ostatní subjekty podílely (k tomu podrobně kapitola 4).

³³ PRŮCHA, P.: Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In KADEČKA, S; MAREK, D. (eds.): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007, s. 172

opatření vyplývá požadavek, podle něhož „opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona.“ Ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny stanoví, že „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“. Jakékoli omezení svobody jednotlivce ze strany veřejné moci musí být stanoveno zákonem nebo aktem správního orgánu opřeným o zákon, přičemž zákon stanovuje všechny podstatné rysy daného omezení. U opatření tedy dochází toliko ke konkretizaci existentních, ze zákona vyplývajících povinností, a nikoliv k ukládání povinností nových, v zákoně neobsažených³⁴.

Opatření obecné povahy nemá a nesmí nahrazovat „v rozporu s právem a navíc ve skrytu“ podzákonnou novotvorbu. Pod formálním označením „opatření obecné povahy“ není možno vydávat vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.

2.3 Důvody zařazení opatření obecné povahy do právního řádu

Jak již bylo naznačeno, akty nabývající materiálních znaků opatření obecné povahy existovaly i v době, kdy pro ně ještě nebyla zakotvena odpovídající forma. Vedral shrnuje čtyři základní přístupy, jimiž právo situaci řešilo³⁵:

Určitým abstraktně-konkrétním aktům zákon propůjčoval (propůjčuje) formu právního předpisu. Tak zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též jako „starý stavební zákon“) předepisoval pro územní plány formu obecně závazných vyhlášek³⁶. Ve svém důsledku tato metoda znamenala značné oslabení soudní kontroly veřejné správy. „Administrativní postupy orgánů územního plánování nepodléhají přezkumu v rámci opravných prostředků ve správním řízení, ale v zásadě ani soudní kontrole ve správním soudnictví podle soudního řádu správního, a zbývá tak

³⁴ NSS danou vlastnost pro názornost popisuje příkladem nemožnosti stanovit opatřením obecné povahy nový druh dopravní značky, popř. s ní spojovat jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis.

³⁵ VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 330 a násl.

³⁶ Ust. § 29 odst. 3 věta první starého stavebního zákona stanovila: „Závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhláší jejich orgány obecně závaznou vyhláškou.“

v podstatě jen přezkum zákonnosti územních plánů jako předpisů před Ústavním soudem v rámci tzv. abstraktní kontroly ústavnosti.³⁷ K přezkumu souladu jiných právních předpisů se zákonem je dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu příslušný Ústavní soud. Vzhledem k úpravě aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu byla možnost dotčených osob domáhat se přezkoumání tohoto aktu omezená. Dotčení by byli aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu toliko za předpokladu, že by podali ústavní stížnost proti konkrétnímu pravomocnému rozhodnutí, opatření či zásahu orgánu veřejné moci a spolu s ní za podmínek uvedených v § 74 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení jiného právního předpisu anebo jeho ustanovení, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele je v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem³⁸. Tento deficit garance práv se stal pro zákonodárce jedním z důvodů, proč zakotvit opatření obecné povahy do správního řádu; v již citované důvodové zprávě se konstatuje, že „moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.“³⁹ Osoby tvrdící zkrácení na svých právech opatřením tak mají možnost domáhat se přezkumu aktu prostřednictvím správního soudnictví, což je postup, jak bude vyloženo níže, výrazně efektivnější.

Opačnou situací bylo vydání individuálního správního aktu. Příkladem budiž § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti⁴⁰. Zákon explicitně nestanoví formu rozhodnutí, nicméně ze zásady subsidiarity správního řádu, a to jak starého správního řádu dle jeho § 1 odst. 1, tak platného správního řádu dle § 1 odst. 1 a 2 vyplývá, že správní řízení vedoucí k vydání rozhodnutí je třeba provést (zákon o myslivosti totiž použití správního řádu nevylučuje). Zásadním nedostatkem zvoleného řešení je ovšem

³⁷ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 969

³⁸ Viz např. usnesení ÚS ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. II. ÚS 61/05, kterým je z výše uvedených důvodů návrh odmítnut.

³⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 6. 2. 2003. Dostupné z: ASPI [databáze], ID: LIT24413

⁴⁰ „Na žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídit přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Uvedená opatření se nevztahují na hospodářskou činnost vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků.“

skutečnost, že z povahy všeobecného opatření vyplývá nemožnost určit okruh účastníků dle § 27 odst. 1 správního řádu, přičemž individualizovaní účastníci jsou *conditio sine qua non* každého správního řízení. Řešením nemůže být ani vedení řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 správního řádu. Byť je takové řízení vzhledem k širšímu okruhu adresátů⁴¹ zjednodušeno⁴², adresáti jsou na rozdíl od opatření jmenovitě známi. V tomto případě tedy nehraje garance práv tak výraznou roli jako v situacích výše (úroveň práv je ostatně v případě rozhodnutí nesporně na vyšší úrovni než u opatření obecné povahy⁴³), nýbrž spíše zákonodárcův záměr zracionalizovat a zpřehlednit proces tvorby zmíněných aktů vyřešením problému s druhovým vymezením adresátů.

V některých případech zákon ponechal správnímu orgánu prostor pro diskreci, aby sám zvolil, zda vést správní řízení a vydat rozhodnutí, nebo vydat právní předpis. S takovouto úpravou se setkáváme např. v platném zákoně č. 289/1995 Sb., lesní zákon, jehož § 32 odst. 2 zakotvuje pravomoc orgánu státní správy lesů nařít vlastníku lesa provést při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese některá z taxativně vyjmenovaných opatření, a to formou rozhodnutí. Ustanovení § 32 odst. 3 ale zakládá právo uložit uvedená opatření též obecně závaznou vyhláškou. Jak upozorňuje Vedral, tento zvolený přístup neprospívá právní jistotě adresátů veřejné správy⁴⁴. Navíc je syntézou deficitů obou výše popsaných přístupů, takže orgán vybírá mezi dvěma nevyhovujícími formami.

Poslední přístup, jehož reprezentantem je například § 66 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění platném do 31. 7. 2010, spočívá ve vyloučení správního řádu⁴⁵. Zákon však nezakotvil žádný alternativní postup pro vydání daného aktu. Orgán se tedy pohybuje mimo jakoukoliv procesní úpravu, což je zásadní deficit, který atakuje ústavní principy vyjádřené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a č. 2 odst. 2 Listiny. Následkem užití tohoto přístupu je znemožnění ochrany osob jak instituty správního řádu tak prostřednictvím

⁴¹ § 144 odst. 1 správního řádu: „Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, rozumí se řízením s velkým počtem účastníků řízení s více než 30 účastníky.“

⁴² Např. uvědoměním účastníků o zahájení řízení veřejnou vyhláškou, nahrazením výzvy podle § 36 odst. 3 pro účastníky podle § 27 odst. 2 zveřejněním konceptů výrokové části a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námítky a navrhopat doplnění řízení, úpravou doručování veřejnou vyhláškou atd.

⁴³ Účastníci správního řízení mají na rozdíl od procesu tvorby opatření např. právo podat opravný prostředek nebo návrh na obnovu řízení.

⁴⁴ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 970

⁴⁵ Na stanovení záplavových území se dle § 66 odst. 7 vodního zákona ve znění platném do 31. 7. 2010 nevztahoval správní řád.

správního soudnictví. Společně s Vedralem lze konstatovat, že se jedná o nejméně vhodný přístup⁴⁶.

2.4. Formální a materiální pojetí OOP ve světle judikatury NSS a ÚS a jeho význam pro praxi

Nutné je zabývat se otázkou, zda upřednostnit materiální, nebo formální pojetí opatření obecné povahy. Příklon k jedné z koncepcí je důležitý pro vyřešení následujících problémů: Jak vymezit okruh případů, v nichž je správní orgán oprávněn vydat opatření obecné povahy, jak stanovit, podle které procesní úpravy bude při vydávání aktu postupovat a konečně pak jak rozhodnout, které akty budou přezkoumatelné jako opatření obecné povahy ve správním soudnictví.

2.4.1. Vymezení formálního a materiálního pojetí opatření obecné povahy

Ustanovení § 171 správního řádu stanovuje, že podle šesté části postupují orgány v těch případech, kdy jim „*zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*“. Původní vládní návrh nového správního řádu stanovil, že „*postup podle této části se použije, pouze stanoví-li tak zvláštní zákon*.“⁴⁷ Z uvedeného je zřejmá „přísnější“ dikce původního vládního návrhu. Úprava v platném správním řádu je, i díky absentujícímu výrazu „*pouze*“, vágnější a oprávněně tak vyvolává otázky, jak vykládat ono „*zvláštní zákon ukládá*“.

Gramatickým výkladem lze dojít k závěru, že „*uložením*“ zákonodárce chápe zákonné zmocnění, takže by se vládní návrh od platné úpravy nelišil; orgán by směl vydat opatření obecné povahy jen tehdy, pokud by k tomu byl zvláštním zákonem výslovně zmocněn. Takové formální řešení je v souladu s principem vázanosti výkonu veřejné moci zákonem obsaženým v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny.

⁴⁶ VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního práva). In: KADEČKA, S.; MAREK, D.: *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. Dostupné z: ASPI [databáze], ID.: LIT33687CZ

⁴⁷ *Sněmovní tisk č. 201/0*, IV. volební období [online], Poslanecká sněmovna, 2003, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz>>

Nabízí se však i výklad opačný: Má-li správní orgán vydat akt, jenž svým obsahem jednak spadá do působnosti správního řádu a jednak není ani rozhodnutím ani právním předpisem, nabízí orgánu správní řád formu opatření obecné povahy a ukládá mu takový akt v této formě vydat. Podmínkou by tedy nebylo výslovné zmocnění ve zvláštním zákoně. Je zřejmé, že uplatnění tohoto materiálního hlediska při kognici opatření znamená zvýšené nároky na správní orgán, aby primárně on nejprve posoudil, zda uvažovaný akt nabývá znaků opatření obecné povahy a na základě tohoto určení pak postupoval příslušným zákonným způsobem. Tento fakt svědčí proti materiální koncepci, neboť požadavek volby vhodné formy by byl pro správní orgány „úkol těžko splnitelný, protože z velice rozmanité, různým cílům mířící a leckdy ne zcela uspořádané a jasné materie zvláštních zákonů by samy musely vyvozovat zásadní závěry, o jejichž správnosti či nesprávnosti by se vlastně dovídaly až z případného rozhodnutí NSS“⁴⁸. Taková volba by ovšem nepřipadala v úvahu, pokud by zvláštní zákon výslovně zmocňoval k vydání jiné formy. Došlo by tím totiž jednak k výkonu státní moci jiným způsobem, než jak stanoví zákon, čímž by došlo k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy resp. čl. 2 odst. 2 Listiny, jednak k porušení povinnosti správního orgánu uplatňovat svou pravomoc pouze v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu)⁴⁹.

Na otázku, který akt je třeba považovat za opatření obecné povahy, tak materiální koncepcí *ve své neomezené podobě* odpovídá tak, že je jím každý akt (bez ohledu na jeho pojmenování), jenž má hybridní charakter. Tento postup je klíčový zejména pro přezkum opatření obecné povahy ve správním soudnictví. Tak konstatoval i Ústavní soud – „materiální stránka je (...) rozhodující pro posouzení, který soudní orgán je příslušný k jeho přezkumu.“⁵⁰ Domáhal-li by se v takovém případě navrhovatel zrušení právního předpisu, který by měl po obsahové stránce smíšenou povahu, správní soud by tento návrh neodmítnul⁵¹.

⁴⁸ MIKULE, V.: Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 5

⁴⁹ VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 336

⁵⁰ Usnesení ÚS ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08

⁵¹ Materiálně mohou být pojímána i rozhodnutí a právní předpisy: Rozhodnutím je nejen takový úkon, jenž je jako „rozhodnutí“ pojmenován, nýbrž jakýkoliv správní akt, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. K materiálnímu pojetí právních předpisů viz např. náleží ÚS ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, v němž soud dospěl k závěru, že „v případě cenového výměru uveřejněného ve *Věstníku Ministerstva zdravotnictví o právní předpis jde bez ohledu na absenci korespondující formy. Ústavní soud proto zastává stanovisko, že v případě, kdy forma požadovaná pro*

Ve prospěch materiální koncepce dále svědčí zásada priority ústavně konformního výkladu, která vyplývá z judikatury Ústavního soudu. Ten rozhodl v nález ze dne 22. 10. 1996, spis. zn. III. ÚS 277/96 v tom smyslu, že „*v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje různé interpretace, je při jeho aplikaci úkolem všech státních orgánů interpretovat jej ústavně konformním způsobem.*“ Pokud by z právní úpravy vyplývalo, že má správní orgán autoritativně zasáhnout do práv fyzických anebo právnických osob, daný úkon by nešlo pro jeho povahu vydat ani jako individuální správní akt, ani právní předpis a v zákoně by nebylo výslovně zakotveno zmocnění k vydání opatření, byl by správní orgán nucen postupovat prakticky mimo jakýkoliv procesní rámec (vyjma základních zásad činnosti správních orgánů). „*Je třeba se ve světle ústavního požadavku na zákonný rámec pro výkon státní moci přiklonit k materiálnímu pojetí.*“⁵² Vyloučení obecné procesní úpravy z rozhodování o právech jednotlivců, aniž by byla stanovena jiná zvláštní úprava, pak zakládá porušení principu zákonnosti výkonu státní moci a tím i ústavního pořádku. Kněžínek k tomu dodává, že „*pouze dodržením stanoveného procesního postupu totiž lze docílit možnosti nápravy případných nezákonností, jako je možnost aplikace ustanovení o přezkumném řízení nebo o soudním přezkumu opatření obecné povahy*“⁵³ a kloní se též k materiálnímu pojetí. Formální přístup totiž „*nemůže postihnout všechny nuance úkonů, které podle dosavadních právních předpisů možno označit jako opatření správního orgánu, ale podle striktního formálního výkladu nikoliv za opatření obecné povahy, na které se vztahuje správní řád a soudní řád správní.*“⁵⁴

Materiální pojetí tak svědčí ve prospěch zajištění náležité ochrany dotčených osob, pokud jde o jejich práva, povinnosti a chráněné zájmy (ať při procesu vydávání opatření, tak při následném soudním přezkumu), zatímco formální hledisko prospívá právní jistotě a zásadě výkonu státní moci způsoby stanovenými zákonem. Vždy je ale nutné rozlišovat absolutní podoby obou koncepcí od jejich korigovaných modelů. Na otázku, k jakému přístupu se přiklonit, není jednoznačné odpovědi. Jedná se totiž

právní předpis nesplňuje všechny požadavky, kdežto obsah a právní funkce ano, je rozhodující splnění obsahových náležitostí právního předpisu. Stejně závěry platí pro podmínky hodnocení právnosti výměru č. 06/2002.“

⁵² VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 335

⁵³ KNĚŽÍNEK, J.: Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. *Právní fórum*. 2007, roč. 4, č. 4. Dostupné z: *ASPI* [databáze], ID: LIT28584CZ

⁵⁴ HENDRYCH, D.: O opatření obecné povahy trochu jinak. In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II : sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 234

o „Sofiinu volbu“, v níž žádné ideální řešení neexistuje, a je proto nutné hledat kompromis v podobě korektivů. Bouřlivý vývoj judikatury NSS a ÚS ve věci si tak zaslouží detailnější rozbor.

2.4.2. První období rozhodování NSS a materiální koncepce

V již zmíněném „startovacím“ rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005 - 98 rozhodl NSS o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, kterým se stanoví technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel, vydaného Českým telekomunikačním úřadem na základě § 34 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích. Vedle vymezení pojmu opatření a algoritmu přezkumu se soud implicitně přiklonil k materiálnímu pojetí opatření, když konstatoval, že *„je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), NSS jej k námitce navrhovatele zruší (...). Pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky a nikoliv již jiné právní akty.“* Názor NSS ohledně nutnosti zrušit akt formálně označený jako opatření, je-li materiálně aktem odlišným, je značně problematický. Pokud by totiž NSS zrušil akt ve formě opatření, který by nabýval znaků podzákonného právního předpisu, zasáhl by tím do působnosti Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a přesáhl tak svou pravomoc. Hájím názor, že je třeba v takovém případě prohlásit věcnou nepřislušnost Nejvyššího správního soudu a odkázat navrhovatele na Ústavní soud⁵⁵.

Materiální koncepci podpořil soud i v rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2006, č.j. 1 Ao 1/2006 – 74, kterým bylo rozhodnuto o návrhu zrušení části opatření obecné povahy – změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schválené dne 20. 10. 2005, tedy za účinnosti starého stavebního zákona. Zatímco platný stavební zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, účinný od 1. 1. 2007,

⁵⁵ Takový postup lze ale uvažovat jen pro případ absolutního nekorigovaného materiálního pojetí (viz následující výklad).

stanovuje pro územní plány ve svém § 43 odst. 4 formu opatření obecné povahy (resp. § 55 odst. 2 pro jeho změny) a tyto akty tak jednoznačně podléhají přezkumu ve správním soudnictví, ustanovení § 29 odst. 3 starého stavebního zákona jim předepisovalo vyhlášení obecně závaznou vyhláškou. NSS se tak musel vypořádat s otázkou případné transformace starých územních plánů v opatření obecné povahy. Soud přezkum odkazem na rozhodnutí ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98 připustil (*„k posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává. (...) Změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření.“*⁵⁶), k tomuto závěru ale dospěl spornou argumentací. NSS totiž nechápe opatřením samotnou napadenou obecně závaznou vyhlášku, nýbrž konstatuje, že *„mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a změnou územního plánu na straně druhé je třeba rozlišovat. Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům.“* Soud tak připouští, že vedle sebe autonomně existují publikační prostředek (právní předpis) a samotný obsah aktu (opatření obecné povahy). Ve svém důsledku by takový stav znamenal, že by *„každá ze stran téže mince“* byla přezkoumatelná jiným soudním orgánem⁵⁷. Soud zde tak svým odůvodněním materiální pojetí pokřivuje, poněvadž nepřistupuje k danému aktu toliko jako k odlišné formě (neprohlásí obecně závaznou vyhlášku za opatření obecné povahy), nýbrž zcela formu a obsah odděluje. Závěrem konstatuje, že *„z požadavku zákonnosti správním orgánům plyne také povinnost uvést vlastní právní předpisy do souladu s pravomocným rozhodnutím NSS. Pokud tak neučiní, podzákonný právní předpis se dostává do rozporu se zákonem a Ústavou.“* NSS se tak domnívá, že po zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy ztrácí dosud existující obecně závazná vyhláška svoji účinnost. Podobně se soud vyjádřil v usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62. Publikace obecně závaznou vyhláškou podle něj má *„význam informační a nikoliv normativní ve smyslu konstitutivních závazných účinků. V tomto typu řízení proto také*

⁵⁶ Konkrétnost předmětu úpravy je v případě územního plánu dána tím, že řeší budoucí využití určitého území a stanoví závazné podmínky, obecnost okruhu adresátů tak vyplývá ze skutečnosti, že podmínky jsou závazné nikoliv ve vztahu ke konkrétním osobám, ale pro každého budoucího „uživatele“ tohoto území.

⁵⁷ Na okraj svého rozhodnutí soud konstatuje, že předmětem přezkumu nebyla obecně závazná vyhláška hl. m. Prahy, neb Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší přezkum podzákonných předpisů.

musí být napadeno samotné usnesení zastupitelstva, nikoliv toliko následná obecně závazná vyhláška obce.“ Jen těžko lze takovému postupu přisvědčit. Jak podotýká Vedral, *„pokud by územní plán skutečně působil zákonem předpokládané účinky nezávisle na přijetí obecně závazné vyhlášky (tedy ode dne, kdy je schválen příslušným zastupitelstvem), bylo by zbytečné nějakou vyhlášku vůbec vydávat a stačilo by text územního plánu vyvěsit po stanovenou dobu na úřední desce obecního nebo krajského úřadu.*“⁵⁸. Územní plán však samostatně závazný není. Jako pouhé usnesení zastupitelstva nepůsobí účinky a jeho závaznost tak byla spojena s vydáním formou obecně závazné vyhlášky. Je tedy absurdní oddělovat formu od obsahu. Situace by mohla vyústit v následující znepokojivý stav právní nejistoty: Kdyby NSS opatření obecné povahy zrušil a Ústavní soud návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky zamítnul, oba soudy by věcně posuzovaly totéž a z týchž hledisek, přitom s rozdílným výsledkem.

Otázka pojmání územních plánů byla vyřešena zákonem č. 191/2008 Sb. účinným od 3. 6. 2008, který novelizoval stavební zákon a včlenil do něj (mimo jiné) § 188 odst. 4 jednoznačně stanovující, že *„Obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.*“ Sám zákonodárce se tedy přiklonil k materiální koncepci.

2.4.3. Příklon k formálnímu pojetí

Zlom ve vnímání opatření obecné povahy nastal usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44. Tomu věc postoupil třetí senát NSS⁵⁹. Odpověď třetího senátu na otázku, zda je územní plán schválený v režimu starého stavebního zákona opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a soudního řádu správního, je totiž odlišný od názoru prvního senátu vyjádřeného ve výše popsaném rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74. Navrhovatelé se domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu velkého územního celku Břeclavsko, který byl vydán v režimu starého stavebního zákona. Třetí senát nezpochybňuje, že

⁵⁸ VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 359

⁵⁹ Stalo se tak usnesením ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 28.

územní plán je po materiální stránce aktem, který má znaky opatření, nicméně „*jestliže podle právní úpravy starého stavebního zákona zákonodárce pro dané akty předepsal k vyhlášení závazné části územního plánu formu obecně závazné vyhlášky, předurčil tím i rozsah a způsob nápravných opatření či soudní ochrany*“. V případě aplikace materiální koncepce by též mohlo dojít k absurdní situaci, v níž by byl vyhlášen zákon, který by splňoval materiální znaky opatření, a byl by tudíž přezkoumatelný dle §101a soudního řádu správního⁶⁰. Třetí senát též zpochybňuje závěr prvního senátu, že má orgán samosprávy povinnost uvést do souladu svůj obecně závazný právní předpis s rozhodnutím obecného soudu.

Rozšířený senát se přiklonil k názoru třetího senátu a konstatuje, že z právního zakotvení institutu opatření obecné povahy ve správním řádu vyplývá, že je ponecháno na zákonodárci, aby určil, které akty budou mít formu opatření obecné povahy a budou podléhat režimu jeho přezkumu a vydání. Shrnuje, že „*opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených*“. V jiných případech nelze akty podřizovat režimu § 171 správního řádu. Co se týče pravomoci přezkoumávat akty dle § 101a s. ř. s., ta je dle rozšířeného senátu „*dána jen v těch případech, kdy správní orgán vydal opatření obecné povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl*“. Absentující zmocnění pak ale bude bez dalšího důvodem ke zrušení aktu. NSS tedy došel k závěru, že za opatření lze považovat toliko územní plány vydané na základě nového stavebního zákona.

Nastala tak éra příklonu k formální koncepci a NSS začal návrhy na zrušení územních plánů vydaných dle starého stavebního zákona odmítat⁶¹. K argumentaci rozšířeného senátu se v usnesení ze dne 20. 3. 2008, spis. zn. III. ÚS 2446/07 vyjádřil i Ústavní soud. V odůvodnění mimo jiné stojí, že ji „*nelze než označit za srozumitelnou a s pravidly formální logiky souladnou, jež se plně vypořádává s námitkami, resp. argumenty stěžovatelů*“. Ústavní soud tedy prozatím posvětil formální přístup.

⁶⁰ Třetí senát uvádí příklad zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha – Ruzyně, popř. zákona č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně. Pokud by byla použita optika neomezeného materiálního přístupu, mohly by být části těchto zákonů rovněž napadeny návrhem podaným dle ust. §101a soudního řádu správního. Vztah § 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a písm. b) téhož odstavce vůči § 101a s.ř.s. je dle soudu stejným právním problémem.

⁶¹ Tak se stalo např. usnesením NSS ze dne 11. 4. 2007, č. j. 1 Ao 1/2007 – 7.

2.4.4. Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a vítězství materiální koncepce

Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 3 Ao 1/2007 – 44 ze dne 13. 3. 2007 bylo napadeno ústavní stížností, o níž Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 14/07. Stěžovatelé vyslovili přesvědčení, že tím, že NSS jejich návrh na zrušení územního plánu ve světle formálního přístupu odmítl, porušil jejich právo domáhat se stanoveným postupem svých práv u nezákonného a nestranného soudu, zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i právo domáhat se přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Pro posouzení ústavní stížnosti tedy byla rozhodující otázka, zda je územní plán vyhlášený obecně závaznou vyhláškou opatřením obecné povahy ve smyslu správního řádu. ÚS poznamenává, že se úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy „*nevztahuje toliko na ta opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona – nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně.*“ Dále upozorňuje, že platný stavební zákon nevyloučil materiální chápání institutu opatření obecné povahy. V přechodných ustanoveních totiž výslovně nestanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle starého stavebního zákona. Materiálnímu chápání poté také přisvědčila již zmíněná novela stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008 Sb., podle níž se (mimo jiné) územní plány ve formě obecně závazných vyhlášek považují pro účely stavebního zákona za opatření obecné povahy. Systematickým výkladem předmětných ustanovení nového stavebního zákona, výkladem *e ratione legis* i úmyslem zákonodárce tak dospěl ÚS k závěru, že územní plán vyhlášený obecně závaznou vyhláškou je třeba považovat za opatření obecné povahy. Přiklonil se k materiální koncepci a dodává, že tomuto chápání „*je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.*“ Tento strukturální princip liberálně demokratického státu „*in dubio pro libertate*“ vyplývá přímo z ústavního pořádku⁶² a vyjadřuje prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. ÚS tak svým přístupem vyjadřuje respekt

⁶² Srov. např. čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny

k doktríně materiálního právního státu, na kterou se ve svých rozhodnutích opakovaně odvolává. Nálezem ÚS bylo usnesení rozšířeného senátu NSS zrušeno a NSS, vázán právním názorem, že je předmětný územní plán třeba považovat za opatření obecné povahy, věc znovu projednal a rozhodl ve věci samé⁶³. Nález ÚS byl částí odborné veřejnosti přijat s rozpaky.⁶⁴

V nálezu ze dne 17. 3. 2009, spis. zn. IV. ÚS 2239/07 pak ÚS k argumentu o přednosti materiálního chápání opatření za situace, kdy veřejnoprávní norma nabízí dvojí možný výklad, doplňuje, že *„tento argument by ztratil smysl (...), pokud by se úroveň ochrany veřejných subjektivních práv v řízení o zrušení opatření obecné povahy nelišila od úrovně jejich ochrany v navazujících správních řízeních. V takovém případě by totiž oba výklady veřejnoprávní normy zasahovaly do základního práva na soudní ochranu srovnatelným způsobem.“* Úroveň ochrany je však dle názoru ÚS v pozdějších fázích stavebního řízení méně efektivní než v řízení o zrušení opatření obecné povahy⁶⁵, a proto má argument přednosti materiálního chápání své opodstatnění.

2.4.5 Uplatnění materiálního hlediska v judikatuře NSS

V rozsudku NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100 soud uplatnil materiální koncepci v oblasti dopravního značení. Navrhovatel se domáhal zrušení stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci a tvrdil, že je daná úprava opatřením obecné povahy. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) ve znění účinném v době stanovení úpravy provozu zakotvoval, že *„místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na*

⁶³ Viz rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210.

⁶⁴ Tak např. Sládeček nazývá rozhodnutí za *„poněkud překvapivé“* a argumentaci ÚS za *„dosti spornou“*. (SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vyd, Praha : Aspi – Wolters Kluwer, 2009, s. 150) a upozorňuje zejména na problematičnost argumentace mj. i *„jednoduchým právem“*. (SLÁDEČEK, V.: *Opatření obecné povahy: Staronový jev v našem právním řádu*. In: ŠTURMA, P. a kol.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva*, Praha : Karolinum, 2009, s. 372)

⁶⁵ Dle ÚS je tomu tak proto, že konkrétní subjekt (fyzická osoba či občanské sdružení) má sice možnost uplatnit své výhrady např. ve stavebním řízení, avšak praktická účinnost takového postupu nemusí být stejně vysoká jako v řízení o zrušení opatření. S ohledem na absenci automatického odkladného účinku podání žaloby soudy ve správním soudnictví často rozhodují v navazujícím územním řízení až ve fázi, kdy je zamýšlený projekt realizován. V řízení o zrušení opatření lze naproti tomu takové situaci zabránit s nesrovnatelně vyšší pravděpodobností, a to s ohledem na poměrně krátkou lhůtu, kterou soud k projednání návrhu má, jakož i na to, že jde o řízení jednostupňové.

*silnici II. a III. třídy a na místní komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie“⁶⁶ a dále „na rozhodování podle § 43 odst. 5, § 83 odst. 5, § 92, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 110a, 123f, 125 a 125a se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.“⁶⁷ A *contrario* tedy z úpravy vyplývá, že správní úřad nebyl v tomto konkrétním případě povinen postupovat podle správního řádu⁶⁸. Dle soudu to však ještě bez dalšího neznamena, že se nejedná o opatření obecné povahy a že není přezkoumatelné NSS. Rozhodný je pro NSS a posuzování tohoto stanovení vlastní obsah. NSS tak přiznal existenci takových opatření obecné povahy, které nebyly vydány podle úpravy v správním řádu⁶⁹. Již v citovaném „pilotním“ rozsudku ze dne 27. 9. 2005 č.j. 1 Ao 1/2005 – 98 NSS vyložil abstraktně-konkrétní povahu aktu na příkladu dopravní značky, když uvedl, že „dopravní značky ‚Dej přednost v jízdě!‘ a ‚Hlavní pozemní komunikace‘ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět. Okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmto osobám.“ I doktrína považuje dopravní značení za „učebnicový“ příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. NSS dále pro úplnost dodává, že opatřením může být značení jen tehdy, jestliže z něj plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než které by účastníci měli dle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Proto opatřením nemohou být např. „značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží jejich orientaci.“⁷⁰ Úvahy, jež*

⁶⁶ Ust. § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu

⁶⁷ Ust. § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu ve znění před novelou provedenou zákonem č. 374/2007 Sb.

⁶⁸ Účinností zákona č. 374/2007 Sb. bylo zrušeno původní znění § 129 odst. 1 zák. č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Od tohoto dne orgán musí respektovat postup zakotvený ve správním řádu, tedy i úpravu vydávání opatření obecné povahy. Dále srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 3/2009 - 18, v němž je nerespektování správním řádem předepsané úpravy postupu důvodem zrušení opatření obecné povahy.

⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010, č.j. 2 Ao 3/2010 - 55 pak konstatuje, že „není jistě vyloučen ani úkon, který je po materiální stránce opatřením obecné povahy, nicméně řízení o jeho přijetí výslovně upraveno není a pod režim správního řádu by jej nebylo možno podřadit.“

⁷⁰ V konkrétní rozhodované věci za opatření obecné povahy NSS nepovažuje dopravní značku IP 10a „slepá pozemní komunikace“. V rozsudku NSS ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 – 58 pak soud dochází k závěru, že informativní značka IP 25a – Zóna s dopravním omezením ve spojení se značkou IP 13c – Parkoviště s parkovacím automatem a nápisem „ZAKAZUJE SE STÁNÍ BEZ PARKOVACÍHO POPLATKU“ je opatřením, protože „umístěním tohoto dopravního značení byla účastníkům provozu uložena omezení (povinnosti) nad rámec obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích (...).“

prezentoval např. Kněžínek⁷¹, tak NSS svým judikátem stvrdil a definitivně rozhodl o charakteru vybraného dopravního značení. Zároveň tím však vyvstala řada otázek, jak se s touto judikovanou povahou dopravního značení vypořádat v praxi. Problematickým okruhem je například stanovení přechodné úpravy provozu, kterou je obvykle nutno stanovit a bezodkladně realizovat v reakci na nepředvídatelné události, např. závady ve sjízdnosti komunikací, dopravní nehody apod. Postup podle části šesté správního řádu je v takových případech z praktických důvodů nevyužitelný – doba potřebná pro samotný proces stanovení by mohla snadno přesáhnout dobu použití samotné přechodné úpravy⁷².

Dalším významným rozhodnutím vydaným pod vlivem materiální koncepce byl rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195. Soud prohlásil opatřením bod usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010; věc meritorně přezkoumal a návrh zamítnul. Při vymezení volebních obvodů zastupitelstvo vycházelo z § 17 odst. 1 písm. c) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, které stanovuje, že „*obec tvoří jeden volební obvod. Zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů: v obcích s počtem obyvatel nad 50 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 9 členů zastupitelstva obce.*“ Konkrétnost vymezení předmětu dle NSS spočívá v tom, že bod stanoví členění území určité konkrétní obce, a to toliko jednorázově, fixovaně k jedněm konkrétním volbám. Požadavek abstraktnosti vymezení adresátů vyplývá z povahy bodu – je namířen na neurčitý a přesně neurčitelný počet osob, které mají, resp. budou mít právo volit v rámci těchto konkrétních komunálních voleb do konkrétního zastupitelstva. Závěru opět (v návaznosti na výše uvedené rozhodnutí ve

⁷¹ KNĚŽÍNEK, J.: Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. *Právní fórum*. 2007, roč. 4, č. 4. Dostupné z: *ASPI* [databáze], ID: LIT28584CZ.

⁷² Dle metodické pomůcky Ministerstva dopravy se zde postup podle části šesté správního řádu nevyužije (*Metodická pomůcka pro sjednocení postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů při stanovování místní úpravy provozu na pozemních komunikacích*, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <http://www.kr-karlovarsky.cz/NR/rdonlyres/BC61AD12-6C5D-4694-A406-E7441063B4BF/0/Metodika_423_2009_160_OST_1.PDF>). Více k problematice opatření obecné povahy v oblasti dopravního značení srov. HEJČ, D.: *Opatření obecné povahy v regulaci pozemní dopravy*. Brno, 2011. 94 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/206607/pravf_m/>.

věci přezkumu dopravního značení) nebrání ani to, že vydání napadeného bodu usnesení nepodléhá režimu správního řádu⁷³.

Sporné je, zda vyloučení správního řádu v zákoně z roku 2001 znamená zároveň i vyloučení postupu podle šesté části správního řádu v současné době. Správní řád platný v roce 2001 upravoval toliko správní řízení, tedy postup směřující k vydání individuálního správního aktu, a právě tento postup zákonodárce zamýšlel vyloučit. Nabízí se otázka, zda takové ustanovení, jež vylučuje aplikaci správního řádu, se v současné době váže toliko k ustanovením recentního správního řádu zakotvujícím správní řízení, nebo správnímu řádu jako celku⁷⁴.

V rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2010, č.j. 7 Ao 6/2010 – 44 pak soud přezkoumal jako opatření obecné povahy nařízení správy národních parků a chráněných krajinných oblastí (dále jen "správa") vydané podle ustanovení § 64 ve spojení s ustanovením § 78 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném k 15.4.2009. Dále soud prohlásil za opatření návštěvní řády vydané dle tehdy účinného znění § 19 zákona o ochraně přírody a krajiny formou obecně závazné vyhlášky. S odkazem na analogickou situaci v případě právního osudu územních plánů vydaných podle starého stavebního zákona přistupuje k aktům materiálně. Konkrétními předměty jsou u těchto nařízení vymezené lokality, do nichž je omezen přístup, a v případě návštěvního řádu pak NP Šumava jako konkrétně určené území, na němž platí určitá zvláštní pravidla chování. K námitce, že svým způsobem konkrétní předmět úpravy má v tomto smyslu každý akt tradičně považovaný za právní předpis, a to z důvodu vymezení své územní působnosti (území státu, kraje, obce, národního parku atd.), soud poznamenává, že *„nelze než hledat na kontinuu mezi ‚širším‘ a ‚užším‘ vymezením předmětu úpravy ty případy, kdy už v podstatné míře převažuje ‚užší‘ vymezení a kdy tedy je na místě předmětný akt‘* považovat za opatření a podrobit jej přezkumu ve správním soudnictví⁷⁵.

⁷³ Ust. § 71 zákona o volbách do zastupitelstev obcí stanoví, že *„se na postup podle tohoto zákona správní řád, s výjimkou postupu podle § 64 a 65, nevztahuje.“*

⁷⁴ Viz VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, 2. vydání, dosud nepublikované.

⁷⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 – 44.

2.4.6 Korekce materiální zásady v judikatuře NSS a usnesení ÚS ze dne 18. 11. 2010, spis. zn. Pl. ÚS 14/08

Podstatný formální korektiv materiální koncepce přineslo již dříve usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55, kterým soud odmítl návrh na zrušení části cenového výměru Ministerstva financí č. 01/2010 ze dne 8. 12. 2009. Soud shrnuje dosavadní judikaturu Ústavního soudu ve věci cenových výměrů a konstatuje, že *„Ústavní soud (...) rozhodnutí o cenové regulaci považuje za obecné co do subjektů i předmětu. Definuje jej tedy přímo jako právní předpis, přičemž tato definice ob stojí i po přijetí opatření obecné povahy do českého právního řádu (...).“*⁷⁶ NSS ovšem toto materiální hledisko odmítnul uplatnit bez dalšího a koriguje ho tak, že *„za situace, kdy zákonodárce (1.) předpokládá určitou činnost státního orgánu a (2.) pro tuto činnost stanoví určitou formu, nelze ze strany soudu z obsahu vydaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný, než zákonem výslovně předvídaný.“* K tomu může dojít jen výjimečně, a to v situacích, kdy by kompetence orgánu pro vydávání určitých právních aktů výslovně nebyla vůbec založena, případně by byla popsána značně neurčitě, a přesto by jejich k vydávání docházelo. V tomto případě *„by byl prostor správního soudu pro jejich přezkum širší, protože musí platit, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci (č. 4 Ústavy), tudíž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv podle Listiny (čl. 36 Listiny).“*

V souladu s tímto rozhodnutím NSS však nejsou závěry Ústavního soudu uvedené v usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08. Ústavní soud zde hájí široké pojetí materiální koncepce a označuje opatřením nařízení hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Návrh na zrušení tohoto nařízení odmítnul. Nařízení bylo vydáno na základě zmocňovací normy v § 23 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, která výslovně určuje formu pro daný akt⁷⁷. ÚS konstatoval, že *„absence institutu opatření obecné povahy v právním*

⁷⁶ K vývoji judikatury ve věci cenových výměrů srov. např. nález ÚS ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 53/97, nález ÚS ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99 nebo nález ze dne 20. 11., sp.zn. Pl ÚS 8/02.

⁷⁷ Ustanovení § 23 odst. 1 zákona stanoví *„Pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy a) k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin, b) k odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy*

řádu, za současné potřeby konkrétního vymezení předmětu (i názvem ulic) z důvodu právní jistoty občanů, vedla Ústavní soud k posouzení těchto aktů jako jakýchsi ‚kvazi právních předpisů‘. (...) Zavedením institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky však již není nadále důvod k takovému postupu, když právě tento institut umožňuje plnou realizaci veřejných subjektivních práv občanů. (...) Byť místní vymezení parkovacích zón není samo o sobě způsobilé zasáhnout do základních práv občanů (na rozdíl od jejich zpoplatnění), je nepochybné, že může značnou měrou ztížit, v mezních případech až znemožnit, jejich reálný výkon (...). V souladu s účelem právní úpravy institutu opatření obecné povahy, který reflektuje povinnost státu poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům občanů, je dle názoru Ústavního soudu nutno při posouzení povahy navrhovatelí napadeného Nařízení promítnout shora uvedený ústavní princip ‚in dubio pro libertate‘ a dospět k závěru, že předmětné Nařízení je materiálně opatřením obecné povahy.“ Ústavní soud tedy opouští svou judikovanou podmínku „nabízí-li se dvojí výklad veřejnoprávní normy“⁷⁸, s níž spojoval absolutní aplikaci materiálního pojetí a zásady *in dubio pro libertate*, a značně aktivisticky prohlašuje za opatření obecné povahy i akt, jehož formu výslovně stanovuje zákon.

Popsané usnesení ÚS ale není reflektováno Nejvyšším správním soudem. Ten navazuje na právní názory uvedené v usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, č.j. 2 Ao 3/2010 – 55 a v usnesení ze dne 21. 1. 2011, č.j. 8 Ao 7/2010 – 65⁷⁹ konstatuje, že „jestliže zákon (...) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu.“ K tomu může dojít jen výjimečně, a to právě v případě podstatné změny právní úpravy, tak jak tomu bylo například v případě starého a nového stavebního zákona nebo v případě

v obci na dobu potřebnou k zajištění celního odbavení, c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu,12a) která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce, nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení.“

⁷⁸ Viz výše citovaný nálezn ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, dále usnesení ÚS ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08

⁷⁹ Usnesením byl odmítnut návrh na zrušení nařízení Jihomoravského kraje č. 3/2010 z 24. 8. 2010, jímž se mění nařízení Jihomoravského kraje č. 384/2004, kterým se vydává Integrovaný krajský program snižování emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého, oxidů dusíku, těžkých organických látek, amoniaku, oxidu uhelnatého, benzenu, olova, kadmia, niklu, arsenu, rtuti a polycyklických aromatických uhlovodíků Jihomoravského kraje a Krajský program ke zlepšení kvality ovzduší Jihomoravského kraje, ve znění nařízení Jihomoravského kraje č. 228/2006, jako opatření obecné povahy.

návštěvních řádů národních parků⁸⁰. Ani soud totiž nemůže zvrátit jednoznačně vyjádřenou vůli zákonodárce, aby byl akt vydán v určité formě. Porušil by totiž základní principy demokratického právního státu, zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, zásadu dělby moci a právní jistoty. Takové absolutní pojetí materiální zásady by vedlo k tomu, že přezkoumatelné jako opatření budou všechny ty akty, jež naplňují pojmové znaky všeobecného opatření, bez ohledu, za jakých podmínek a jakým procesem byly vydány a jakou mají formu a zda je tato forma zakotvena v zákoně či nikoliv, což by byl stav zcela nepřijatelný a v rozporu s ústavními principy. Lze tedy vítat zúžení materiální koncepce formálním kritériem.

Na základě výše uvedeného shrnutí judikatury NSS a ÚS je možno konstatovat, že v současné době neexistuje soulad v pojetí opatření obecné povahy. Zatímco ÚS nebrání tomu, aby byla soudem přiznána aktům podle obsahu jiná forma, než jakou předepisuje zákon⁸¹, NSS prosazuje tzv. formálně omezené materiální hledisko, které ctí zákonodárcovu vůli stanovit pro jednotlivé akty formu, byť se nemusí shodovat s obsahovými znaky daného aktu. Lze tedy očekávat další zajímavý vývoj judikatury ve věci pojmání opatření.⁸²

2.4.7 Akty judikaturou vyloučené jako opatření obecné povahy

NSS několikrát vyloučil svou pravomoc k přezkumu těch aktů, u nichž konstatoval absenci pojmových znaků opatření.

⁸⁰ Dalším příkladem je např. přezkoumání rozhodnutí o ochranném pásmu letiště vydaného dle staré právní úpravy. Dle rozsudku NSS ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010 - 93 „*Rozhodnutí o ochranném pásmu letiště vydané podle § 39 stavebního zákona z roku 1976 je třeba na základě článku II bodu 6 zákona č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákna č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, považovat za opatření obecné povahy.*“

⁸¹ Jedná se ovšem zatím jen o jedno rozhodnutí v tomto smyslu; nelze tedy hovořit o trendu v judikatuře, tím spíše ne o judikatuře ustálené.

⁸² Možno uvažovat následující vývoj: Správní orgán vydá na základě zákonného zmocnění akt ve formě právního předpisu. Tento právní předpis bude napaden u NSS jako opatření a navrhovatel se bude domáhat jeho zrušení. NSS ve světle své judikatury návrh odmítne. Navrhovatel se tedy obrátí ústavní stížností na ÚS a napadne odmítavé rozhodnutí NSS. ÚS přezkoumá daný právní předpis a dojde v souladu s recentní judikaturou k závěru, že se po obsahové stránce jedná o opatření obecné povahy a je třeba jej přezkoumat ve správním soudnictví (to ostatně připouští i NSS v usnesení ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65). Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ÚS zruší a NSS o věci znovu rozhodne, vázán právním názorem ÚS. Teprve tímto vývojem se přístupy soudů sjednotí a zvítězí neomezená materiální koncepce. V potaz ale přichází také situace, kdy ÚS nerozhodne ve smyslu svého usnesení ze dne 18. 11. 2010, spis. zn. Pl. ÚS 14/08, stvrdí rozhodnutí NSS a stížnost odmítne. Tím by se i on přiklonil k pojetí formálně-materiálnímu.

Tak usnesením NSS ze dne 21. 11. 2006, č. j. 2 Ao 1/2006 – 47 soud odmítnul návrh na zrušení části úředního sdělení České národní banky⁸³ proto, že „*napadená část sdělení pouze interpretuje zákonná ustanovení, aniž by zákon jakkoliv překračovala*“. Přímou ze sdělení neplynou povinnosti, povinnosti zákonem uložené nejsou konkretizovány. Soud považuje toto úřední sdělení za výkladové stanovisko k zákonné úpravě a jeho promítnutí do praxe.

Za opatření obecné povahy nepovažuje NSS ani odtažení vozu⁸⁴. Byť odtažení vozidla gramaticky jistým opatřením je, chybí esenciální znak opatření obecné povahy – obecně vymezení adresátů. Adresát je vymezen zcela konkrétně.

Závěrem usnesení NSS ze dne 19. 5. 2009, č. j. 5 Ao 2/2008 – 23 je, že „*závazné nařízení a jiné pokyny vydané ústředním správním orgánem (zde Ministerstvo obrany) k zabezpečení postupu podřízených personálních útvarů v souvislosti s realizací zákonem stanovené změny systému odměňování zaměstnanců (zde zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost) nenaplňují materiální ani formální znaky opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu z roku 2004*“. Svým vymezením totiž pokyn plní úlohu interního aktu řízení, jenž pouze interpretuje příslušná zákonná ustanovení, aniž by je překračovala. Není ve vztahu k adresátům, které zavazuje, výkonem veřejné moci.

Politika územního rozvoje (dle § 31 a násl. platného stavebního zákona) také není opatřením, poněvadž jen „*určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení*“.⁸⁵

Již uvedeno, že opatřením není ani cenový výměr Ministerstva financí. Soud ve svém usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55 shrnuje dosavadní judikaturu Ústavního soudu ve věci cenových výměrů a konstatuje, že „*Ústavní soud*

⁸³ Konkrétně Úředního sdělení, jímž dává Česká národní banka v souladu s § 49b odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance na vědomí výklad ustanovení zákona č. 87/1995 Sb., týkajících se způsobu zápočtu uhrazovací povinnosti členů do kapitálu družstevní záložny.

⁸⁴ Usnesení NSS ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 Ao 1/2007 - 65

⁸⁵ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009 - 59

(...) rozhodnutí o cenové regulaci považuje za obecné co do subjektů i předmětu. Definiuje jej tedy přímo jako právní předpis, přičemž tato definice ob stojí i po přijetí opatření obecné povahy do českého právního řádu (...).“

NSS nepřezkoumá jako opatření ani interní normativní instrukce. Vnitřní předpisy ve veřejné správě představují ty abstraktní akty, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek; podstatný je zde vztah podřízenosti k vydavateli aktu. Vydávají je orgány odvozující svou pravomoc z právního postavení nadřízeného a uplatňují ji vůči svým podřízeným⁸⁶. Interní normativní instrukce tak nejsou obecně závazné akty, jsou ale akty abstraktními. Nenabývají ovšem pojmových znaků smíšených aktů a NSS nemůže jinak než návrhy odmítnout⁸⁷.

O opatření se nejedná v případě Doporučení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, poněvadž jde toliko o právně nezávazný dokument a odchýlení se od něj nemá samo o sobě žádné právní následky⁸⁸.

Lze zmínit též usnesení NSS ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 Ao 1/2011 – 22, jímž soud odmítnul návrh na zrušení usnesení představenstva České advokátní komory, kterým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta. Návrh je tedy směřován do stavovského předpisu, který na základě zákonného zmocnění upravil vzhled stavovského oděvu a související podrobnosti stran jeho obstarání. Soud se však uchýlil k poměrně sporné argumentaci. Konstatuje, že „stavovský předpis má charakter právního předpisu⁸⁹“ a dále se zabývá vymezením adresátů tohoto aktu⁹⁰. Zcela opomíjí vymezení předmětu daného aktu a uzavírá argumentem formálního charakteru, totiž že „žádný právní předpis (...) neukládá odpůrci vydat opatření obecné povahy v oblastech, do nichž navrhovatel směřuje.“

⁸⁶ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha : C.H.Beck, 2009, s. 189-190

⁸⁷ Viz usnesení NSS ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010 – 57.

⁸⁸ Viz usnesení NSS ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011 – 49, týkající se přezkumu Doporučení MŠMT k realizaci sexuální výchovy v základních školách.

⁸⁹ S tímto tvrzením lze polemizovat. V doktríně je zastáván názor, že stavovské předpisy nejsou právními předpisy, poněvadž s nimi jako právními předpisy nepočítá Ústava. Výjimkou jsou statutární právní předpisy – obecně závazné vyhlášky – jež mají ústavní základ (Srov. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vyd, Praha : Aspi – Wolters Kluwer, 2009, s. 62 nebo HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha : C.H.Beck, 2009, s. 201). Nicméně, v obecné rovině lze konstatovat, že se blíží právním předpisům právě z důvodu obecně zakotvených pravidel a neurčitě vymezených adresátů.

⁹⁰ „Adresátem povinností, které jsou ukládány stavovským předpisem, který je přijímán orgány samosprávy příslušné profesní skupiny, je ten – a pouze a právě ten, kdo se přímo nebo skrze volené zástupce podílí na jejich přijetí.“

3. Příklady opatření obecné povahy v recentní právní úpravě

3.1. Opatření obecné povahy ve zvláštních zákonech

Pravomoc správních orgánů vydávat akty ve formě opatření obecné povahy je výslovně zakotvena v následujících zákonech. Účelem tohoto oddílu není taxativní výčet jednotlivých zmocnění, nýbrž demonstrativní ukázka oblastí, v nichž je využívání institutu předpokládáno samotným zákonodárcem.

3.1.1. Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku

Dle § 52e odst. 5 zákona může Česká národní banka z důvodu zvláštního zřetele hodných „*opatřením obecné povahy dočasně zakázat institucím elektronických peněz investovat peněžní prostředky podle odstavce 1 písm. b), proti kterým byly vydány elektronické peníze, do aktiv stanovených prováděcím právním předpisem podle odstavce 4, jejichž druh tímto opatřením současně vymezí. Přitom Česká národní banka přihlédne k bezpečnosti, splatnosti a hodnotě těchto aktiv.*“

3.1.2. Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Stavební zákon předepisuje formu opatření obecné povahy pro zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 4), územní plán (§ 43 odst. 4), vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2), regulační plán (§ 62 odst. 1), územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1).

3.1.3. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Forma opatření obecné povahy je v zákoně o elektronických komunikacích předepsána pro řadu aktů různého charakteru. Demonstrativně lze jmenovat např. vydání všeobecného oprávnění, kterým jsou stanoveny podmínky výkonu komunikačních činností vztahující se na všechny nebo na určité druhy sítí a služeb

elektronických komunikací a na provozování přístrojů a které je závazné pro fyzické a právnické osoby vykonávající činnosti podle § 7 (§ 9 odst. 1), plán využití rádiového spektra (§ 16 odst. 2), stanovení technických a organizačních podmínek pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásad pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel (§ 34 odst. 4), analýzu relevantních trhů (§ 51 odst. 1), síťové plány (§ 62 odst. 3), stanovení technických a organizačních podmínek pro realizaci volby a předvolby operátora a zásad pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s volbou a předvolbou operátora (§ 70 odst. 3), stanovení parametrů kvality poskytovaných služeb, které mají být měřeny, obsah, formu a způsob uveřejnění informací podle § 71 odst. 1 (§ 71 odst. 3), stanovení rozsahu minimálního souboru pronajímaných okruhů (§ 76 odst. 2) a řadu dalších.

3.1.4. Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství

Podle § 12 odst. 10 zákona může Ministerstvo v případě nepříznivých povětrnostních podmínek vydávat opatření obecné povahy, kterým povolí přikyselování některých produktů vyrobených v České republice z hroznů révy vinné sklizených v České republice.

3.1.5. Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

ČNB formou opatření pozastaví obchodování, hrozí-li velké hospodářské ztráty nebo jsou-li závažně ohroženy zájmy investorů, nebo pokud nastaly velké hospodářské ztráty nebo byly závažně ohroženy zájmy investorů (§ 137 odst. 1). Dále opatřením pozastaví obchodování se všemi investičními nástroji na regulovaném trhu, se všemi investičními nástroji na části regulovaného trhu, nebo s určitým investičním nástrojem na regulovaném trhu (§ 137 odst. 2).

3.1.6. Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon

Opatřením obecné povahy může vodoprávní úřad upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, nakládání s povrchovými vodami, zejména

dochází-li při něm k porušování povinností podle § 6 odst. 3 nebo z důvodu bezpečnosti osob (§ 6 odst. 4). Jako opatření jsou vydávány národní plány povodí (§ 25 odst. 4) a plány pro zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. 5). Dále je forma opatření zakotvena pro stanovení ochranných pásem vodních zdrojů (§ 30 odst. 1), stanovení ochranných pásem vodních děl (§ 58 odst. 3), záplavových území a jejich aktivních zón (§ 66 odst. 7) nebo omezujících podmínek mimo aktivní zónu (§ 67 odst. 3).

3.1.7. Zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon

Ustanovení § 18a energetického zákona umožňuje Energetickému regulačnímu úřadu rozhodnutím ve správním řízení nebo opatřením obecné povahy uložit opatření, která s přihlédnutím k okolnostem nejlépe povedou k odstranění příčin stavu, že na trhu s elektřinou nebo plynem neexistuje účinná hospodářská soutěž, jestliže není k rozhodnutí ve věci příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

3.1.8. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Dle § 31 odst. 2 zákona vydává Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma.

3.1.9. Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon

Opatření obecné povahy jsou určovány prvky kritické infrastruktury a prvky evropské kritické infrastruktury. K tomuto určení jsou příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady (§ 9 odst. 3 písm. c) a ČNB (§ 13 odst. 4 písm. c).

3.1.10. Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví

Dle zákona o civilním letectví jsou opatření zřízena ochranná pásma kolem leteckých staveb a parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb (§ 37 odst. 1), opatření dochází k rozdělení vzdušného prostoru ČR za účelem bezpečného provádění letů a účinného poskytování leteckých služeb (§ 44

odst. 2), omezení nebo zákazu užívání vzdušného prostoru ČR k létání nad určitými oblastmi, a to z důvodu obrany státu, z bezpečnostních důvodů nebo z důvodů ochrany životního prostředí a zdraví lidí (§ 44 odst. 3) či vyhrazení části vzdušného prostoru ČR k létání jednoho uživatele nebo kategorie uživatelů na základě žádosti uživatele vzdušného prostoru, přesáhne-li doba vyhrazení 24 hodin v průběhu tří dnů po sobě jdoucích ode dne vyhrazení a nejedná-li se o oblasti podle § 44 odst. 4 písm. b) (§ 44 odst. 5).

3.1.11. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Podle zákona o ochraně přírody a krajiny lze opatřením stanovit podmínky pro odchylný postup při ochraně ptáků (§ 5b odst. 4), vydat návštěvní řády národních parků (§ 19 odst. 2), povolit výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 4), rozhodnout o omezení nebo zákazu rušivé činnosti podle § 5 odst. 1 zákona, pokud se nejedná o zvláště chráněné druhy (§ 77 odst. 1 písm. c), omezit nebo zakázat vstup podle § 64 zákona (§ 77a odst. 4 písm. r)) nebo vyhradit místa k táboření a rozdělování ohňů dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona a § 26 odst. 1 písm. b) zákona (§ 78 odst. 2 písm. b), c)).

3.1.12. Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

ČNB vydává opatření obecné povahy podle ustanovení § 26bb. Opatřením lze stanovit dočasnou výjimku z dodržování povinností stanovených v § 4, 5, 11 až 24 nebo v § 26f zákona anebo z pravidel stanovených na základě zákona, zakázat nebo omezit některé povolené činnosti anebo provedení některých obchodů, převodů finančních prostředků nebo jiných transakcí a odchylně od zákona nebo právního předpisu vydaného na jeho základě stanovit lhůty a periodicitu pro plnění informačních povinností banky nebo pobočky zahraniční banky. Opatření ČNB vydává, je-li ohrožena stabilita bankovního nebo finančního systému a pokud je to pro odstranění tohoto ohrožení účelné, nebo pokud již stabilita bankovního nebo finančního systému byla narušena, je-li to pro zmírnění následků tohoto narušení účelné.

3.1.13. Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii

Opatřením obecné povahy jsou dle § 24c stanoveny metrologické a technické požadavky na stanovené měřidlo a metody zkoušení při schvalování typu a při ověřování stanoveného měřidla. Opatření dle § 24c vydává Český metrologický institut.

3.1.14. Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Dle ustanovení § 6a odst. 1 může krajský úřad „po projednání s ministerstvem kultury, orgánem územního plánování a příslušnou obcí jako dotčenými orgány vydat opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí, ve kterém se stanoví způsob zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace a památkové zóny z hlediska státní památkové péče, a ve kterém lze určit, u jakých nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci nebo památkové zóně, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně výsadby a kácení dřevin na veřejných prostranstvích, je vyloučena povinnost vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2.“

3.1.15. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění

Opatřením obecné povahy stanovuje Státní ústav pro kontrolu léčiv výši, v níž se ze zdravotního pojištění hradí individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfúzní přípravky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáně a buňky (§ 15 odst. 5).

3.2. Úvahy de lege ferenda

V právním řádu se i v současné době vyskytují případy, kdy zákon zakotvuje pro hybridní akty nevhodnou formu (tyto případy NSS pod vlivem korigované materiální koncepce odmítne přezkoumat) nebo o formě aktu mlčí (jejich přezkum NSS pravděpodobně připustí). Často však nelze jednoznačně rozhodnout ve prospěch jedné konkrétní formy. Pro některé úkony může být opatření institutem nepružným

(např. v případě nutnosti umístit přechodné dopravní značení), v jiných případech je vhodnější rozhodnout ve správním řízení (např. pokud jsou je okruh dotčených osob jmenovitě znám). Pro akty dlouhodobého charakteru, pro něž je typická podobnost s normativními akty, je vhodnější forma podzákoných právních předpisů. V některých zákonech nalézáme i možnost správního orgánu vybírat mezi různými formami. Taková úprava není zcela šťastná. Zákonodárce by měl důkladně posoudit, pro které akty je optimální předepsat právě formu opatření, protože zvolení formy předurčuje postup vydání daného aktu a zároveň režim jeho přezkumu.

Účinná úprava § 19 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon mimo jiné stanoví, že *„Na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu může orgán státní správy lesů z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnout o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, nejvýše však na dobu tři měsíců. Totéž lze stanovit nařízením obce s rozšířenou působností.“* Akt se tak týká konkrétního lesa a časového úseku a vztahuje se na neurčitý počet adresátů. Přesto zákon i nadále předepisuje formu rozhodnutí (o omezení nebo zákazu vstupu do lesa se rozhoduje ve správním řízení, a to jak z moci úřední, tak na žádost) nebo alternativně vydání právního předpisu. V tomto případě lze doporučit zakotvit formu opatření.

V § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti pro změnu není předepsána forma aktu vůbec. Ustanovení umožňuje orgánu státní správy myslivosti nařídit na žádost uživatele honitby, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Pro posílení právní jistoty se i zde hodí výslovné zmocnění k vydání opatření.

Kocourek⁹¹ doporučuje formu opatření pro vymezení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje minerální vody a plynu a zdroje přírodní minerální vody dle § 21 a násl. zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon. Platná úprava stanovuje formu vyhlášky Ministerstva zdravotnictví. Formu nařízení vlády pak zákon předepisuje pro lázeňský status vydávaný podle § 28 lázeňského zákona, jímž se vymezují vnitřní a vnější území lázeňského místa a konkretizují zákazy a omezení v lázeňském městě. Zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství předepisuje pro vyhlášení rybářských revírů (§ 4)

⁹¹ Více k tomu KOCOUREK, T.: Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3, s. 186

a chráněných rybích oblastí (§ 5) formu rozhodnutí ve správním řízení. Dalším příkladem může být zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Opatření obecné povahy podle tohoto zákona detailně shrnuje Bahýlová⁹² a zároveň uvádí přehled těch aktů, u nichž usuzuje smíšený charakter a doporučuje je formálně zakotvit jako opatření. Jedná se např. o rozhodnutí, jímž se vyhláší památný strom a vymezuje ochranné pásmo památného stromu (§ 46 odst. 3), rozhodnutí, jimiž se povolují výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích (§ 43), rozhodnutí, kterými se vyhláší přechodně chráněná plocha (§ 13). Velmi odvážnou *de lege ferenda* úvahou je přiznat formu opatření obecné povahy pro akty, jimiž se vyhláší zvláště chráněná území, eventuálně jejich ochranná pásma, včetně zákonů, jimiž se vyhláší národní parky⁹³. K tomu je ovšem nutné přistupovat velmi zdrženlivě, poněvadž tak dochází ke stírání rozdílu mezi právním předpisem a opatřením. Ve všech uvedených případech je třeba mít na paměti, že vymezení územní působnosti na určitou oblast nemá být jediným kritériem svědčícím pro konkrétnost předmětu úpravy.

Vedral upozorňuje na opatření obecné povahy s celostátní působností vydané ministerstvem zemědělství, kterým se podle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích stanoví pravidla pro členění položek při výpočtu (kalkulaci) ceny pro vodné a ceny pro stočné včetně struktury jednotlivých položek⁹⁴. Ustanovení § 29 odst. 3 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích⁹⁵ je tedy dalším případem, kdy absentuje zákonem předepsaná forma, byť tuto formu již ministerstvo na základě své úvahy fakticky využívá.

V právním řádu se lze setkat i s opačným případem, kdy zákon předepisuje formu opatření pro akt, který materiální znaky opatření nenaplnuje. Jedná se např. o ustanovení § 34 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

⁹² BAHÝLOVÁ, L.: Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In DAVID, R.; SEHNÁLEK, D.; VALDHANS, J. (eds.): *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno : Masarykova Univerzita, 2010. [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_%284070%29.pdf>

⁹³ BAHÝLOVÁ, L.: Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In DAVID, R.; SEHNÁLEK, D.; VALDHANS, J. (eds.): *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno : Masarykova Univerzita, 2010, s. 11 a 12 [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_%284070%29.pdf>

⁹⁴ VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního práva). In: KADEČKA, S.; MAREK, D.: *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. Dostupné z: ASPI [databáze], ID.: LIT33687CZ

⁹⁵ „*Ministerstvo v rámci své působnosti podle odstavce 2 rozhoduje o pravidlech pro členění položek při výpočtu ceny pro vodné a stočné, včetně struktury nákladových položek, pro účely porovnání cen podle odstavce 4 písm. c)*“

a o změně některých souvisejících zákonů, dle něhož vydává Český telekomunikační úřad opatření obecné povahy, jímž stanoví technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel. Z obsahového hlediska je tento akt prováděcím právním předpisem. *De lege ferenda* lze doporučit změnu zakotvené formy.

4. Tvorba opatření obecné povahy

Úprava postupu tvorby opatření je zakotvena v ustanoveních § 172 až § 174 správního řádu. Vůči zvláštním předpisům se správní řád použije subsidiárně⁹⁶. Vzhledem k specifické povaze hybridního aktu se postup jeho vydání pohybuje na pomezí správního řízení a připomínkového řízení, připomínajícího přípravu návrhu právního předpisu⁹⁷.

4.1. Vztah procesu vydání opatření obecné povahy k správnímu řízení

Oproti správnímu řízení je proces projednání a vydání opatření upraven poměrně stručně. Ustanovení § 174 odst. 1 s. ř. stanoví, že pro řízení podle části šesté platí obdobně ustanovení části první (vymezení rozsahu působnosti správního řádu, základní zásady činnosti správních orgánů), přiměřeně se pak uplatní obecná ustanovení o správním řízení v části druhé. Vzhledem k povaze opatření lze uplatnit jen některá pravidla. Jedná se např. o § 14 (podjatost úřední osoby), § 15 - § 18 (vedení řízení, jednací jazyk, spis, protokol), § 25 a § 26 (doručování veřejnou vyhláškou, úřední deska; na tato ustanovení odkazuje přímo § 172 odst. 1), § 31 - § 34 (zastupování v souvislosti s podáváním námitek k návrhu opatření), § 37 (podání pro případ námitek k návrhu opatření), § 38 (nahlížení do spisu), § 40 (počítání času), § 42 (přijímání podnětů), § 80 (ochrana před nečinností). Vyloučen je naopak např. § 40 (počítání času), dále ustanovení o opravných prostředcích kromě přezkumného řízení a ustanovení o exekuci.

⁹⁶ Viz ust. § 1 odst. 1 a 2 s. ř.

⁹⁷ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 979

V samotné šesté části lze pak nalézt i odkazy na další ustanovení správního řádu mimo jeho první a druhou část. Tyto případy budou zmíněny v následujícím výkladu.

4.2. Právní moc a příslušnost správního orgánu, zahájení řízení, návrh opatření obecné povahy, řízení o návrhu a projednání návrhu

Pro určení věcné a místní příslušnosti správního orgánu jsou rozhodující zvláštní zákony, které obsahují zmocnění k vydání opatření buď výslovně⁹⁸ nebo implicitně⁹⁹.

Stejně tak bude z důvodu absentující subsidiární úpravy záležet na zvláštních předpisech, zda bude vydání opatření iniciováno zvnějšku¹⁰⁰, nebo bude orgán postupovat z moci úřední (buď na základě své úvahy¹⁰¹, nebo proto, že mu to zákon přikazuje¹⁰²).

Podle § 172 odst. 1 s. ř. projedná správní orgán návrh opatření s dotčenými orgány uvedenými v § 136. Dotčenými orgány jsou v první řadě správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, jež je podkladem rozhodnutí správního orgánu (§ 136 odst. 1 písm. b). Dále k dotčeným orgánům patří územní samosprávné celky, týká-li se věc práva územního samosprávného celku na samosprávu (§ 136 odst. 2). V neposlední řadě se jedná o tyto orgány, o nichž tak stanoví zvláštní zákon¹⁰³.

Po projednání s těmito orgány dojde k doručení návrhu veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce.¹⁰⁴ Návrh se též zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 26 odst. 1). Současně se zveřejněním dojde k vyzvání dotčených osob, aby podávaly připomínky a návrhy; výzva je součástí veřejné vyhlášky a umožňuje

⁹⁸ Viz např. § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon.

⁹⁹ Viz např. § 29 odst. 3 písm. b) zákona č. 734/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích.

¹⁰⁰ Viz např. § 31 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

¹⁰¹ Viz např. § 12 odst. 10 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství.

¹⁰² Viz např. § 18a odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon.

¹⁰³ Viz např. § 24d odst. 1 zákona č. 595/1990 Sb., o metrologii.

¹⁰⁴ Vedral upozorňuje na terminologickou nepřesnost § 172 odst. 1 s. ř., když „zákon tu sice mluví o doručení návrhu“, z povahy věci však nejde o klasické doručení ve smyslu § 25, resp. nejde o doručení, které by se dalo přirovnat svými účinky k doručování písemností veřejnou vyhláškou v klasickém správním řízení (...); přesnější je proto v tomto případě mluvit o zveřejnění návrhu, které nicméně musí být provedeno způsobem stanoveným pro doručování písemností ve správním řízení.“ (VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 980-981) Zákonodárce si zřejmě dostatečně neuvědomil, že řízení o návrhu opatření nemá konkrétní adresáty, kterým se doručuje.

dotčeným osobám hájit svá práva a oprávněné zájmy. Správní řád stanovuje dobu, po kterou musí být návrh zveřejněn, minimálně na 15 dní.

Jestliže rozsah návrhu neumožňuje jeho zveřejnění na úřední desce v úplném znění, je třeba, aby na ní bylo uvedeno, o jaké opatření se jedná, zájmů kterých osob se přímo dotýká a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. I v takovém případě tu je ale povinnost zveřejnit návrh způsobem umožňujícím dálkový přístup¹⁰⁵. Dikce zákona „*musí být (...) uvedeno (...), čímž zájmů se přímo dotýká*“ je zavádějící, vymezení dotčených osob opět nemůže individuální, lze uvažovat pouze obecné údaje, z nichž lze dovodit okruh osob, jejichž zájmy budou opatřením ovlivněny.

Neurčí-li zákon či správní orgán, že se koná veřejné projednání návrhu, je řízení dle § 172 odst. 3 s. ř. písemné. Veřejné projednání návrhu lze doporučit v těch případech, kdy je to potřebné pro naplnění účelu řízení a zejména uplatnění práv účastníků. Doba a místo konání veřejného projednání musí být orgánem oznámeny nejméně 15 dnů předem. Totéž platí pro zveřejnění na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření týkat. Jestliže hrozí nebezpečí z prodlení, umožňuje § 172 odst. 3 s. ř. dobu zkrátit; zkrácená doba musí činit nejméně 5 dní, nestanoví-li zvláštní zákon jinak¹⁰⁶.

4.3. *Námítky a připomínky*

Námítky a připomínky jsou specifickými instituty řízení o návrhu opatření, které slouží dotčeným osobám k hájení jejich práv a oprávněných zájmů.

Připomínky může na základě § 172 odst. 4 s. ř. podávat k návrhu opatření kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Jestliže je řízení o návrhu písemné, jedná se o připomínky písemné, obdobně koná-li se veřejné projednání návrhu, lze uplatnit připomínky ústně. Neznamená to ale, že by se v případě veřejného projednávání návrhu opatření správní orgán nemusel zabývat připomínkami písemnými¹⁰⁷. Zákon nestanovuje lhůtu k podání připomínek. Je tedy na správním orgánu, aby aplikoval § 39 s. ř. a přiměřenou lhůtu

¹⁰⁵ Ust. § 173 odst. 2 s. ř.

¹⁰⁶ Tak činí např. § 52e odst. 6 zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, jenž pro případ nebezpečí z prodlení umožňuje České národní bance zkrátit lhůtu až na 3 dny.

¹⁰⁷ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 986

stanovil. Taková stanovená lhůta však nemůže být v rozporu s § 4 odst. 4 s. ř.¹⁰⁸. S připomínkami je orgán povinen zabývat se jako s podkladem pro opatření a zejména se s nimi vypořádat v jeho odůvodnění. Aby se správní orgán připomínkou mohl zabývat, musí splňovat obecné náležitosti podání dle § 37 s. ř.

Námítky, upravené v § 172 odst. 5 s. ř., se od připomínek v několika prvcích liší. Jednak v okruhu osob oprávněných k jejich podání – jedná se o vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením přímo dotčeny. Jestliže tak určí správní orgán, mohou to být i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být dotčeny¹⁰⁹. Osoby oprávněné k podání námitek též mohou odlišně vymezit zvláštní zákony¹¹⁰. Kontroverzní je úplné vyloučení práva vznést námítky¹¹¹, což část doktríny považuje za protiústavní¹¹². Dále je určena prekluzivní lhůta k jejich podání, a to 30 dnů od dne zveřejnění návrhu; zmeškání úkonu nelze prominout. Dnem zveřejnění návrhu je patnáctý den po vyvěšení návrhu opatření na úřední desce orgánu, který jej „doručuje“ (podmínkou je, aby v této lhůtě byl návrh též zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup)¹¹³. Námítky musejí být písemné a odůvodněné. Rozdíl mezi námítkami a připomínkami spočívá též v kvalifikovaném vypořádání, o námítkách musí orgán formálně rozhodnout. Takové rozhodnutí musí obsahovat vlastní odůvodnění a uvede se zároveň jako součást odůvodnění opatření. Na odůvodnění rozhodnutí o námítkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí. „*Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námítky uplatněné oprávněnou osobou (...) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.*“¹¹⁴ Proti tomuto rozhodnutí nelze podat odvolání či rozklad. Cestou ke změně či zrušení

¹⁰⁸ „Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“

¹⁰⁹ K pojmu „dotčenost“ se vyjadřuje např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007 – 73. Ve věci přezkumu územního plánu konstatuje, že „Pojem „dotčenosti“ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující soused“ má právo uplatnit námítky vždy; „nemezující soused“ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.“

¹¹⁰ Viz např. § 44a odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., letecký zákon, dle kterého mohou námítky podat poskytovatelé leteckých služeb a organizace sdružující v České republice uživatele vzdušného prostoru.

¹¹¹ Právo uplatňovat námítky zcela vylučuje např. § 115a odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon.

¹¹² K tomu více např. KOCOUREK, T.: Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 18, s. 653-654.

¹¹³ Viz *Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005* [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: < <http://www.mvcr.cz/soubor/20a-pdf.aspx>>

¹¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č.j. 1 Ao 5-2010 - 169

rozhodnutí o námitkách ale může být přezkumné řízení nebo správní žaloba podle § 65 a násl. soudního řádu správního¹¹⁵. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Vedlo-li by vyřízení námítky k řešení, jež přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko.

4.4. Účinnost opatření obecné povahy

Dle § 173 odst. 1 s. ř. nabývá opatření účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou je opatření oznámeno (opatření musí být zveřejněno též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká). Opatření musí obsahovat odůvodnění. V rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2009, č.j. 1 Ao 3/2008 – 136 soud konstatuje, že „z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je (...) zřejmé, že 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.“ Jestliže odůvodnění postrádá způsobitelné rozhodovací důvody, soud shledá opatření v této části nepřezkoumatelným.

Jestliže hrozí vážná újma veřejnému zájmu, může opatření nabýt účinnosti již dnem vyvěšení. Zvláštní zákon může stanovit nabytí účinnosti i před realizací postupu zakotveného v § 172 s. ř.¹¹⁶.

¹¹⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č.j. 2 Ao 2/2008 – 62 nebo rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2010, č.j. 2 Ao 5/2010 – 24, v němž soud uvádí, že „nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 in fine a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale z prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námítky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími - musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námítky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námítky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním - opatřením obecné povahy - je imanentně spojeno) a ten, kdo námítku uplatnil, nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce).“

¹¹⁶ Speciální úpravu nabytí účinnosti obsahuje např. § 12 odst. 10 zákona č. 321/2004, o vinohradnictví a vinařství nebo § 26bb odst. 3 zákona č. 21/1992, o bankách.

Účinnost je typickou vlastností právních předpisů, kterým se v tomto aspektu opatření přibližuje. Nabytím účinnosti se stává opatření obecné povahy závazným aktem. Do opatření a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření vydal.

Jak upozorňuje Vedral, zákon neřeší, jakým způsobem může být opatření zrušeno nebo nahrazeno jiným. „*Opatření obecné povahy se v tomto případě blíží svou povahou spíše právním předpisům než správním aktům a lze se přiklonit k názoru, že kompetence zrušit opatření obecné povahy a nahradit ho případně jiným implicitně vyplývá (tak jako u právních předpisů) z kompetence správního orgánu opatření obecné povahy vydat.*“¹¹⁷

4.5. Opravné prostředky

Dle § 173 odst. 2 s. ř. nelze podat proti opatření opravné prostředky. Jedná se o důsledek specifické právní povahy opatření a procesu jeho tvorby. Řízení nemá účastníky, přičemž jen účastníci jsou oprávněni k podání odvolání, rozkladu či žádosti o obnovu řízení. Ustanovení § 174 s. ř. zakotvuje přezkumné řízení, k němuž lze dát podnět dle § 94 odst. 1. S tímto podnětem ovšem zákon nespojuje nárok na zahájení řízení (viz kapitola č. 5). O obnově řízení z moci úřední zákon mlčí, připouští jen přezkumné řízení. Lze se domnívat, že kdyby měl zákonodárce vůli umožnit obnovu řízení *ex offio* pro případ opatření, výslovně by toto v zákoně zakotvil¹¹⁸. Další možností, jak se mohou dotčené osoby bránit proti opatření, je přezkum ve správním soudnictví (viz kapitola č. 6).

4.6. Problematika exekučního vymáhání povinností určených opatřením obecné povahy

Jak je již naznačeno v kapitole 3.2. a vyloženo v rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, opatření není samostatným exekučním titulem. Ustanovení § 173 odst. 3 s. ř. stanoví, že „*povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž*

¹¹⁷ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 993

¹¹⁸ Takto výslovně totiž obnovu řízení zakotvil např. v § 149 odst. 6 nebo § 140 odst. 7 in fine s. ř.

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“. Ustanovení tak vyžaduje vydání deklaratorního individuálního správního aktu, v němž bude určen konkrétní právní vztah a proti němuž bude mít adresát rozhodnutí možnost opravných prostředků.

Odlišným případem je ukládání sankcí za porušení povinností zakotvených v opatření obecné povahy¹¹⁹. Podmínkou uložení sankce za správní delikt, který spočívá v porušení povinnosti určené opatřením, není předchozí vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 173 odst. 3 s. ř., protože toto ustanovení směřuje výhradně k vymáhání povinností vyplývajících z opatření¹²⁰. Rozhodnutím o uložení sankce se ukládá nikoliv povinnost vyplývající z opatření, nýbrž sankce za nesplnění takové povinnosti. Tyto sankce lze ukládat jen v případě, kdy tak stanoví zvláštní zákon.

5. Přezkumné řízení dle správního řádu

5.1. Charakter přezkumného řízení a problematika účastenství

Podle § 174 odst. 2 s. ř. lze přezkoumat soulad opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení. Toto řízení má však nejasný charakter, který je způsoben specifickou povahou smíšeného aktu. S tím úzce souvisí problematika účastenství a v konečném důsledku i povaha výsledného aktu přezkumného řízení. Doktrína se v názorech rozchází.

Podle § 174 odst. 1 s. ř. se pro řízení podle části šesté přiměřeně použijí ustanovení části druhé správního řádu, přičemž postupem podle části šesté je právě i toto přezkumné řízení o opatření. S rezervou je nutné brát vlastní pojem „řízení“. Ustanovení § 95 odst. 4 s. ř. prohlašuje za účastníky přezkumného řízení ty osoby, které byly účastníky řízení vedoucího k vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Vzhledem

¹¹⁹ Viz *Závěr č. 98 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010* [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: < <http://www.mvcr.cz/soubor/98-2010-vydani-rozhodnuti-podle-173-odst-3-spravniho-radu-pdf.aspx>>

¹²⁰ Tak např. podmínkou uložení pokuty podle § 88 odst. 1 písm. k) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (pokuta za porušení návštěvního řádu) není předchozí vydání deklaratorního aktu, v němž by byla určena konkrétní povinnost konkrétní osobě.

k absenci účastníků v řízení o vydání opatření se tak nabízí otázka, zda přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 s. ř. vůbec nějaké účastníky má.

V případě závěru, že nikoliv, bylo by nepřesné užívat pojmu „řízení“ v tradičním smyslu, neboť *„řízení správní v pravém smyslu se neobejde bez stran“*¹²¹; správní řízení bez účastníků je *contradictio in adjecto*, a proto by bylo vhodnější považovat posuzování souladu opatření se zákonem za postup *sui generis*.

Vedral však přichází s konkrétním případem, v němž by účastníka přezkumného řízení určit šlo. Jedná se o *„obec nebo kraj, který přezkoumávané opatření obecné povahy vydal, to ovšem jen za podmínky, že půjde o opatření obecné povahy vydávaná v samostatné působnosti, neboť zrušením či částečným zrušením takového opatření obecné povahy by došlo k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy).“*¹²² Jiné účastníky ovšem půjde určit jen těžko. Jak uzavírá Vedral, *„pokud by bylo možné identifikovat osoby (...) pro účely přezkumného řízení, muselo by být možné je identifikovat i v procesu vydávání opatření obecné povahy a pak by již nemohlo jít o opatření obecné povahy, ale o rozhodnutí vydávané v řízení s velkým počtem účastníků.“*¹²³

Kloním se k závěru, že je zbytečné „hledat“ účastníky takového postupu, který z povahy věci nemůže být řízením v klasickém slova smyslu. Podle poradního sboru ministra vnitra je třeba § 95 odst. 4 s. ř. přiměřeně aplikovat v tom smyslu, že osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a 5 s. ř. procesní práva v řízení o opatření obecné povahy, mají stejná procesní práva v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu¹²⁴. Z daného závěru ale není zřejmé, v jaké fázi přezkumného řízení a na základě jakého podkladu by dotčené osoby mohly své námitky a připomínky uplatňovat.

¹²¹ HOETZEL, J.: *Československé správní právo : část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937, s. 318

¹²² VEDRAL, J.: Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Původní nebo pravené texty pro ASPI [online]*, 2008. Dostupné z: ASPI [databáze], ID: LIT33688CZ. Nutno podotknout, že v novém vydání komentáře ke správnímu řádu, dosud nepublikovaném, již tento názor Vedral opouští a kloní se jednoznačně k závěru, že přezkumné řízení z povahy věci mít účastníky nemůže.

¹²³ Tamtéž.

¹²⁴ *Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řád ze dne 14. 12. 2009* [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-85-pdf.aspx>>

5.2. *Úprava přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem v správním řádu*

Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat podle § 174 odst. 2 s. ř. do 3 let od účinnosti opatření¹²⁵. Pro zahájení řízení tedy úprava stanovuje mantinely ve formě objektivní lhůty. Subjektivní lhůtu 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení řízení dozvěděl, subsidiárně upravenou v § 96 odst. 1 s. ř., je dle mého názoru též třeba respektovat. Lhůta pro samotné vydání rozhodnutí v přezkumném řízení speciálně určena není¹²⁶.

Přezkumné řízení je zahajované ex offio a to dojde-li po předběžném posouzení věci orgán k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. K zahájení lze podávat podněty ve smyslu § 94 odst. 1 ve spojení s § 42 správního řádu; s těmito podněty není spojen nárok na zahájení řízení.

Příslušným k přezkumnému řízení je dle § 95 odst. 1 s. ř. správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který opatření vydal. Použití autoremedury zakotvené v § 95 odst. 2 s. ř. naráží na specifikum řízení o vydání opatření, totiž že nemá žádné účastníky. Autoremedura je možná toliko tehdy, vyhoví-li orgán plně účastníkovi, jenž uplatnil podnět. Vedral uvažuje, že by bylo „*snad možné pokládat (na základě ‚přiměřeného‘ použití ustanovení o přezkumném řízení) pro účely § 95 odst. 2 za ‚účastníky‘ vlastníky nemovitostí podle § 173 odst. 5 jako dotčené osoby s kvalifikovaným postavením v řízení o vydání opatření obecné povahy*“, ale dochází k závěru, že by tyto osoby bylo nutné pokládat za účastníky i dle § 95 odst. 4, což by proces přezkumného řízení značně zformalizovalo nad úroveň samotného vydávání opatření, což „*zřejmě neodpovídá účelu právní úpravy*“¹²⁷.

Uvažovat lze též zkrácené přezkumné řízení podle § 98 s. ř. Je-li porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu a jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení „účastníků“, může příslušný správní orgán

¹²⁵ Je tu odlišnost od úpravy zahájení přezkumu správního rozhodnutí. Dle § 96 odst. 1 s. ř. lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.

¹²⁶ Uplatní se tedy jen obecné lhůty obsažené v § 71 s. ř.

¹²⁷ VEDRAL, J.: Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Původní nebo pravené texty pro ASPI [online]*, 2008. Dostupné z: ASPI [databáze], ID: LIT33688CZ

provést zkrácené přezkumné řízení, v němž se neprovádí dokazování a prvním úkonem je vydání rozhodnutí.

Absenci účastníků je třeba reflektovat i v případě vlastního oznámení zahájení přezkumného řízení, poněvadž pro zahájení *ex offio* je klíčové doručení oznámení účastníkům. Zde se nabízí analogie s § 172 odst. 1 - vyvěšení usnesení o zahájení přezkumného řízení na úřední desce.

Dle § 96 odst. 2 věty druhé „*k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.*“ Z toho *a contrario* vyplývá, že k ostatním vadám se přihlíží, a proto orgán nepřezkoumá jen soulad opatření s právními předpisy, jak vyplývá z § 174 odst. 2 s. ř., nýbrž též proces vydání. Soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání (§ 96 odst. 2).

5.3. Rozhodnutí v přezkumném řízení a jeho povaha

Neshledá-li orgán porušení právního předpisu ani z hlediska hmotněprávního, ani procesněprávního, přezkumné řízení usnesením zastaví (§ 96 odst. 2). Pokud dojde k opačnému závěru, opatření dle přiměřeně použitého § 97 odst. 3 s. ř. zruší. Pokud je opatření nezákonné jen zčásti a lze tuto část oddělit od jeho zbytku, je třeba zrušit jen tuto část¹²⁸. Ustanovení § 97 odst. 3 s. ř. ale navíc umožňuje daný akt v přezkumném řízení změnit, tedy nahradit část opatření jiným obsahem. Aplikace tohoto ustanovení je velmi problematická. Změnou opatření ze strany nadřízeného orgánu by totiž došlo k obcházení procesu tvorby a zejména možnosti dotčených osob uplatnit námítky a připomínky. Stavební zákon ve svém § 54 odst. 6 výslovně stanoví, že územní plány v přezkumném řízení změnit nelze. Z této speciální úpravy je *a contrario* možné usoudit, že subsidiární úprava změnu opatření připouští.

Jestliže je nejasná povaha samotného „řízení“, nabízí se otázka, jaký charakter má „rozhodnutí“, k němuž postup směřuje. Názory se liší. První spočívá v tvrzení, že ač je přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 specifickým postupem podle části šesté, výsledkem je individuální akt, jímž se dané opatření ruší a proti němuž je možné obrany

¹²⁸ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, 2. vyd., dosud nepublikované

prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (dle § 65 a násl. s. ř. s.)¹²⁹. Dle druhého přístupu by bylo nelogické, aby docházelo k modifikaci opatření aktem jiné – individuální – povahy. Vedral zastává názor, že „výsledkem ‚přezkumného řízení‘ (...) proto není rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu (...), ale zase opatření obecné povahy (!).“¹³⁰. Považuje tak za opatření jakékoliv rozhodnutí v přezkumném řízení o opatření (bez ohledu na to, zda se jedná o apelační či kasační povahu přezkumu). Dle mého názoru jde tento přístup přijmout jen za předpokladu, že přiznáme nadřízenému orgánu oprávnění pozitivně změnit obsah přezkoumávaného opatření. S tím ale souvisí další problém – bylo by žádoucí, aby přezkoumávající orgán tuto změnu projednal s dotčenými osobami, aby nedošlo k obcházení procesu tvorby opatření¹³¹. Musel by tak na počátku řízení zveřejnit, jak hodlá rozhodnout, aby se měly dotčené osoby k čemu vyjádřit. Zde se už ovšem jedná o velmi teoretické konstrukce, které nelze ze současné úpravy přezkumného řízení dovodit.

Účinky rozhodnutí nastávají *ex nunc*. Nejsou tak nijak zasaženy individuální akty vydané na základě opatření před účinností rozhodnutí v přezkumném řízení.

Na základě přiměřeně aplikovaného § 77 s. ř. není vyloučeno prohlášení nicotnosti opatření obecné povahy, a to tehdy, jestliže k jeho vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. Nicotnost zjišťuje a prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.

Připustíme-li, že proces přezkumu opatření obecné povahy nemůže mít z povahy věci účastníky, nelze uvažovat o možnosti využití opravných prostředků proti rozhodnutí v přezkumném řízení¹³² a o obnově řízení na žádost. Rozhodnutí též nelze přezkoumat v přezkumném řízení¹³³.

Nejasná právní úprava má v praxi nezřídka za následek zmatený postup samotných správních orgánů. Lze se setkat např. rozhodnutími, které v poučení informují o právu podat proti rozhodnutí odvolání. Kdo je však aktivně legitimován

¹²⁹ Ve prospěch tohoto závěru hovoří poradní sbor min. vnitra (*Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009* [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-85-pdf.aspx>>).

¹³⁰ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, 2. vyd., dosud nepublikované.

¹³¹ Zatímco je částečné zrušení opatření ve své podstatě jeho negativní změnou, pozitivní změna je naproti tomu svou povahou částečným dotvořením opatření, přičemž tvorba musí podléhat postupu podle části šesté správního řádu.

¹³² Ust. § 81 odst. 1 a § 152 s. ř.

¹³³ Ust. § 94 odst. 2 s. ř.

k takovému podání, již zůstává nezodpovězeno¹³⁴. Přezkum opatření obecné povahy jakožto specifický proces podle části šesté správního řádu by si tak zasloužil podrobnější právní úpravu, která by postihla zvláštnosti daného postupu a zároveň i jeho výsledku.

6. Přezkum opatření obecné povahy dle soudního řádu správního

Soudní přezkum opatření obecné povahy byl zakotven do soudního řádu správního zákonem o elektronických komunikacích. Úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy je obsažena v ustanoveních § 101a až § 101d s. ř. s. Věcně příslušným k řízení o zrušení opatření nebo jeho části je Nejvyšší správní soud (§ 101c). Nehraje tedy roli územní působnost orgánu, který opatření vydal.

Na úvod nutno poznamenat, že právní úprava přezkumu vykazuje řadu nedostatků. Na kritické momenty zákona bude upozorněno níže. Neuspokojivý stav úpravy vyvrcholil návrhem podaným podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, jímž Nejvyšší správní soud navrhuje zrušení celého dílu 7. hlavy II. části III. soudního řádu správního¹³⁵.

Dne 1. ledna 2012 nabývá účinnosti novela soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.), která zakotvuje zcela novou úpravu soudního přezkumu opatření. Věnovat se tedy budu jak úpravě účinné ke dni odevzdání této práce, tak k 1. lednu 2012.

6. 1. Přezkoumatelnost jednotlivých druhů aktů

Z výše uvedeného výkladu popisujícího, jaké pojetí opatření je v současné době preferováno judikaturou, lze shrnout, že NSS jako opatření přezkoumá následující kategorie aktů:

¹³⁴ Viz např. rozhodnutí v přezkumném řízení proti opatření obecné povahy vydané Městským úřadem Jablonec nad Nisou, odborem správy majetku, dopravní a silniční úřad pod č.j.: 82380/2010 ze dne 6.9.2010, dostupné z: < <http://www.kraj-lbc.cz/page57/id:99507>>.

¹³⁵ Podání NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 Ao 1/2010 - 156

1) Akty v zvláštních zákonech výslovně označené jako opatření obecné povahy¹³⁶.

2) Akty vydané podle dnes již neplatné právní úpravy v odlišných formách, kterým recentní úprava předepisuje formu opatření a výslovně je v opatření obecné povahy transformovala¹³⁷.

3) Akty, jímž recentní úprava předepisuje formu opatření, nicméně byly vydány podle dnes již neplatné úpravy v odlišné formě, aniž by byly pozdější úpravou výslovně transformovány¹³⁸.

4) Akty, o jejichž formě současná recentní úprava mlčí, nicméně obsahově vykazují znaky opatření¹³⁹.

Na základě své dosavadní judikatury by pak NSS odmítnul přezkoumat ty akty, jež mají sice hybridní charakter, nicméně recentní právní úprava jim předepisuje formu odlišnou¹⁴⁰. Jak bylo již popsáno v 2. kapitole, s tímto přístupem se neztotožnil v usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08 Ústavní soud, když konstatoval, že by mělo být upřednostněno materiální pojetí bez formálního korektivu. Takový přístup by přezkum zmíněných aktů připustil.

6.2. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu¹⁴¹

K podání návrhu na zrušení opatření je dle § 101a s. ř. s. oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením vydaným správním orgánem zkrácen. Návrh na

¹³⁶ Viz kap. 3.1.

¹³⁷ Viz náleží ÚS ze dne 19. 11. 2008, spis.zn. Pl. ÚS 14/07, dále k tomu též § 188 odst. 4 stavebního zákona nebo § 66 odst. 7 vodního zákona.

¹³⁸ K tomu např. náleží ÚS ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08 nebo rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 – 44

¹³⁹ Viz zejména judikaturu v oblasti dopravního značení, např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008, rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009-58, rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, č.j. 7 Ao 3/209 – 18, ale také např. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 ve věci stanovení členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počtu členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010

¹⁴⁰ Např. § 19 odst. 3 lesního zákona

¹⁴¹ K problematice detailněji HEJČ, D.: Otázka aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v oblasti dopravního značení. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 21, s. 780-785 a dále HEJČ, D.: *Opatření obecné povahy v regulaci pozemní dopravy*. Brno, 2011. 94 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: < http://is.muni.cz/th/206607/pravf_m/>.

zrušení opatření, jež bylo vydáno obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo vnitra. Dalším oprávněným je obec, jestliže se domáhá zrušení opatření vydaného krajem.

Je-li ten, kdo tvrdí zkrácení svých práv, podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření jen společně s takovým návrhem (§ 101a odst. 1 věta druhá). Jedná se v první řadě o případ rozhodnutí o námitkách podle § 172 odst. 5 správního řádu. Vzhledem k dikci § 173 odst. 3 správního řádu je třeba uvažovat i případ deklaratorního rozhodnutí prohlašujícího existenci povinnosti vyplývající z opatření a konkretizující povinnou osobu. V takovém případě by podání správní žaloby bylo podmínkou podání návrhu na zrušení opatření. Nejasnost slovního spojení „*věc, ve které bylo opatření obecné povahy užito*“ nabízí úvahu, že lze ustanovení vztáhnout i na situaci uložení sankce za správní delikt vyplývající z porušení opatření obecné povahy¹⁴². „*Jiným návrhem*“ pak může být ve správním soudnictví žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení podle § 82 a násl. s. ř.¹⁴³.

Ministerstvo vnitra dozoruje nad samostatnou působností vykonávanou územními samosprávnými celky¹⁴⁴. Z § 128 odst. 7 obecního zřízení však vyplývá, že se tato úprava nevztahuje na opatření obecné povahy. Dozorovou činnost tedy doplňuje oprávnění Ministerstva vnitra podat návrh na zrušení opatření obecné povahy dle s. ř. s. Ministerstvo nemůže opatření sistovat.

Oprávnění obce navrhnout zrušení opatření vydaného krajem je výrazem ochrany obce jako samosprávného celku před zásahy do její samostatné působnosti. Tento prostředek ústavně zaručeného práva na samosprávu je tedy obdobou návrhu na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží, podle § 64 odst. 2 písm. i) zákona o Ústavním soudu. Soudní řád správní explicitně nestanoví, že oprávněná obec musí náležet do územního obvodu kraje. Dle Vedrala „*lze však soudit, že to vyplývá z povahy věci, a že ustanovení soudního řádu správního nezakládá aktivní*

¹⁴² VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 352

¹⁴³ Zásah byl zaměřen přímo proti žalobci nebo bylo v jeho důsledku proti němu přímo zasaženo, žalobce tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech tímto zásahem, zásah trvá nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí opakování tohoto zásahu.

¹⁴⁴ Viz §123 a násl. zákona č. 128/2000, zákona o obcích (obecní zřízení), § 81 a násl. zákona č.129/2000 Sb., zákona o krajích (krajské zřízení), § 106 a násl. zákona č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze.

*legitimaci jakékoliv obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jakéhokoliv kraje.*¹⁴⁵

Podle § 48 odst. 2 písm. e) může předseda senátu řízení usnesení přerušit, jestliže senát nebo samosoudce, který má o návrhu rozhodnout, dospěje k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část, kterého bylo ve věci použito, je v rozporu se zákonem, podá-li návrh na jeho zrušení.

Přípustný je ten návrh, v němž navrhovatel tvrdí zkrácení na svých právech opatřením obecné povahy. Jak konstatoval rozšířený senát v usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 – 120, „*navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.*“ Nestačí tak tvrzení, že opatření či procedura k němu vedoucí je nezákonná, absentují-li současně tvrzení, že se tato nezákonnost dotýká práv a oprávněných zájmů navrhovatele; navrhovatel nemá oprávnění podat *actio popularis*. Jestliže nemohla být dotčena hmotněprávní sféra navrhovatele nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána aktivní procesní legitimace k podání návrhu¹⁴⁶. Pokud soud zjistí, že návrh takové tvrzení neobsahuje a není doplněno ani po výzvě podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s., nezbývá jinak než návrh odmítnout dle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s.. Rozšířený senát v usnesení shrnuje, že „*splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.*“¹⁴⁷ Zároveň však rozšířený senát připouští v případě regulace územním plánem výjimečnou situaci, kdy by byla dána aktivní procesní legitimace i tehdy, „*tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo takové cizí věci na území na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo*

¹⁴⁵ VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 353

¹⁴⁶ Viz usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62.

¹⁴⁷ Tak např. v případě územních plánů musí navrhovatel tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 – 120). Ve věci návrhu na zrušení opatření, jímž se stanovuje záplavové území dle ust. § 66 vodního zákona, je nutný přímý a bezprostřední vztah k nějaké části území, které je regulováno stanovením rozsahu záplavového území a vymezením aktivní zóny záplavového území, přičemž je tento vztah založen zejména vlastnickým právem k nemovitosti (usnesení NSS ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 Ao 2/2011 – 74).

k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (nebo jeho změna) připouští.“ Typicky by podle soudu šlo o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen např. exhalacemi, hluky či zápachy projevujícími se na jeho pozemku. Z uvedeného vyplývá, že podmínky přípustnosti lze vzhledem k rozmanitosti případů v praxi vymezit jen velmi obecně a usnesení rozšířeného senátu zabývající se tvrzením dotčení budiž jen návodem pro řešení této otázky v každém konkrétním případě¹⁴⁸.

Hejč¹⁴⁹ se zabývá otázkou, za jakých podmínek dojde ke splnění podmínky tvrzení dotčení. Nabízí se dvojí přístup: Formální spočívá v požadavku výslovného tvrzení v návrhu. V případě materiálního přístupu je požadavek tvrzení chápán extenzivně a postačuje uvedení takových skutečností v návrhu, z nichž dotčení vyplývá (buť implicitně). Lze souhlasit s Hejčem, že je třeba přiklonit se k pojetí materiálnímu, tedy že je podmínka splněna „*již v okamžiku, kdy je z podaného návrhu dotčení právní sféry znatelné, aniž by muselo být jako takové navrhovatelem přímo uvedeno.*“¹⁵⁰ Argumentováno je důvodem požadavku tvrdit dotčení, totiž aby zrušení opatření mohly požadovat pouze ty osoby, kterých se příslušné opatření dotýká, což jednoznačně podporuje materiální princip přednosti obsahu před formou¹⁵¹.

6.3. Vliv neuplatnění námitek a připomínek v řízení o vydání opatření obecné povahy na aktivní legitimaci

Nejvyšší správní soud se též musel vypořádat s otázkou, jaký vliv má uplatnění resp. neuplatnění námitek a připomínek v řízení o vydání opatření obecné povahy na

¹⁴⁸ Existují i případy, v nichž je procesně aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření kdokoliv. Tak je tomu například v případě aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření vydaného na základě ust. § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny, jímž je omezen vstup kohokoli, kdo by tak chtěl učinit, na určitá území v národním parku. Dotčen je tedy „*kdokoliv, kdo by chtěl na tato území vstoupit, avšak kvůli zákazu tak nesmí učinit, ač by jinak – neboť mu svědčí svoboda pohybu po území ČR – mohl.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, č. 7 Ao 6/2010 – 44).

¹⁴⁹ HEJČ, D.: *Opatření obecné povahy v regulaci pozemní dopravy*. Brno, 2011. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 57, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/206607/pravf_m/>

¹⁵⁰ Tamtéž.

¹⁵¹ Princip přednosti obsahu před formou je subsidiárně zakotven v § 41 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb, občanského soudního řádu, když stanoví, že „*Každý úkon posuzuje soud podle jeho obsahu, i když je úkon nesprávně označen.*“

aktivní legitimaci k návrhu na zrušení opatření. Zkoumá se tedy vliv pasivity dotčených osob v procesu tvorby opatření na osud jejich budoucího návrhu na zrušení opatření.

V usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č.j. 2 Ao 2/2006-62 se k problematice vyslovil soud v tom smyslu, že *„není podstatné, zda navrhovatel byl účastníkem předchozího řízení o pořizování územně plánovací dokumentace, jelikož účastenství v tomto typu správního řízení a v řízení o soudním přezkumu vydaného rozhodnutí je třeba posuzovat relativně odděleně.“* Koncepti soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření soud nevnímá v tom smyslu, že by byl aktivně legitimován jen ten subjekt, jenž by svá práva uplatňoval v řízení o vydání opatření. Uzavírá, že *„(...) není rozhodné, zda a jakým způsobem navrhovatel uplatňoval svoji námitku, příp. připomínku, v řízení před odpůrcem, nýbrž zda v podaném návrhu skutečně tvrdí reálné porušení svých existujících práv.“* Pasivita dotčené osoby by tedy neměla být překážkou v aktivní legitimaci.

V rozsudku NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 2/2009 – 54 ovšem soud konstatoval, že *„námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek (...).“* Soud tedy spojuje aktivitu navrhovatele při tvorbě opatření s aktivní legitimací. Na toto rozhodnutí pak navazuje rozsudek ze dne 5. 5. 2010, č. j. 3 Ao 2/2010 - 55. NSS došel k závěru, že tvrdit zkrácení na svých právech může jen ten, komu přísluší ochrana před zkrácením na jeho právech již v řízení o opatření obecné povahy před správním orgánem. Uplatnění námitek v řízení před správním orgánem výslovně považuje za podmínku pro přípustnost návrhu na zrušení opatření soudem.

S rozpornou judikaturou se musel vypořádat rozšířený senát NSS.¹⁵² Ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č.j. 1 Ao 2/2010 – 116 neshledal důvody k extenzivnímu výkladu a vnímání neuplatnění námitek či připomínek jako procesní překážky k aktivní

¹⁵² Závěry rozšířeného senátu lze zobecnit v tom smyslu, že se netýkají toliko přezkumu ve věci územních plánů, nýbrž opatření obecné povahy vůbec.

legitimaci. Z povahy institutu opatření a procesu jeho tvorby vyplývá, že se potenciální dotčené osoby v čase mění. Proto by některé osoby nemohly uplatnit námítky či připomínky z objektivních důvodů¹⁵³. V takovém případě by odmítnutí návrhu vedlo k *denegatio iustitiae*. Navíc by zpřísnění podmínek ovlivnilo i vlastní soudní proces – NSS by musel u každého návrhu předběžně mimo řízení zjišťovat nejen skutečnost podání či nepodání námitek či připomínek, nýbrž i jejich obsah, oprávněnost k jejich podání a to, jak byly vypořádány. Teprve po tomto kroku by mohl být návrh odmítnut. „Je zřejmé, že posouzení těchto skutečností se nemůže dít mimo vlastní řízení; takový postup by znamenal, že soud se věcí samou aspoň zčásti zabývá již v předběžné fázi, kterou posuzování podmínek řízení je.“¹⁵⁴

Je ovšem nutné rozlišovat mezi aktivní legitimací procesní a věcnou. Zatímco nedostatek procesní legitimace vede k odmítnutí návrhu jako nepřipustného podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., věcná legitimace se týká důvodnosti návrhu a jeho meritorního přezkoumání a v případě jejího nedostatku soud rozhoduje rozsudkem. Zatímco tedy okolnosti, které souvisejí s podáním nebo nepodáním námitek či připomínek, nehrají pro aktivní procesní legitimaci rozhodující roli, přihlédne k nim soud v rámci meritorního přezkumu.

6. 4. Algoritmus přezkumu

V rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-95 soud stanovil algoritmus přezkumu. Jednotlivé stupně tohoto testu vyplývají § 101d odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud při rozhodování „posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.“ Podle § 101d odst. 2 s. ř. s. pak soud opatření nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí, dojde-li k závěru, že je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, popř. jestliže opatření nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. V opačném

¹⁵³ Např. budoucí vlastník nemovitosti v území, na něž se vztahuje regulace vyplývající z opatření obecné povahy příslušného charakteru.

¹⁵⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116

případě soud návrh zamítne. Soud má povinnost rozhodnout do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu.

Vlastní test přezkumu spočívá v pěti krocích. Pramenem příslušných citovaných pasáží je rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-95, není-li stanoveno jinak.

6.4.1. Přezkum pravomoci správního orgánu

V první řadě soud přezkoumá pravomoc správního orgánu opatření vydat. *„Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.“*

6.4.2. Přezkum působnosti správního orgánu

Druhým formálním kritériem algoritmu je *„přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).“*

6.4.3. Přezkum souladu postupu vydání opatření obecné povahy se zákonem

Třetím krokem je přezkum procesního postupu správního orgánu při vydávání opatření a jeho souladu se zákonem stanoveným postupem. Tímto postupem je

subsidiární úprava v správním řádu, dále speciální úpravy zvláštních zákonů, přičemž není vyloučeno, aby byl postup dle správního řádu vyloučen úplně.

Nutno podotknout, že existuje široké spektrum možného porušení procesních předpisů. Určitá pochybení zasahují celé řízení a všechny jeho „účastníky“, jiná jsou jen dílčími nezákonnostmi a dotýkají se jen některých „účastníků“. Totéž lze konstatovat o důsledcích porušení pravidel – existují případy porušení bez zjistitelného vlivu na výsledek řízení, vedle toho pak taková nedbání pravidel, která měla zásadní vliv na zákonnost výsledku¹⁵⁵.

6.4.4. Materiální kritéria přezkumu

Zbývající dvě kritéria jsou materiální, podle nichž soud přihlíží k samotnému obsahu opatření. Rozhodující je tedy důvodnost návrhu, šetří se otázka, zda jsou splněny podmínky věcné legitimity. Soud přezkoumává opatření *„z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.“*

Závěrečným krokem je test proporcionality. Tu soud vnímá dvěma způsoby: *„Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svoji rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů).“* Nakonec soud zkoumá kritérium proporcionality v užším slova smyslu, tedy zda je následek napadeného opatření úměrný sledovanému cíli.

Soud v rámci tohoto kroku přezkumu přihlíží k uplatnění námitek a připomínek v procesu tvorby opatření. Nicméně i tady má rozšířený senát ve svém usnesení ze dne

¹⁵⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116.

16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116 za to, že „*sám fakt včasného neuplatnění takovýchto námitek (a také důvodu včasného neuplatnění) podle povahy individuálního případu musí být hodnocen přísně podle okolností konkrétní věci, aniž by bylo možné a vhodné pro to dávat obecný a všeplatný návod.*“ Rozšířený senát dodává, že návrh podle § 101a s. ř. s. není zásadně nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (*a contrario* práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní v přípravné fázi. „*Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně ‚správnější‘ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti ‚nesprávnosti‘ přijatého řešení koriguje principiálně ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.*“¹⁵⁶ Pasivita navrhovatele ve fázi přípravy opatření je tedy pro soud skutečností neopominutelnou, nicméně v obecné rovině zůstává otázkou akademickou, jež musí být šetřena v každém konkrétním případě individuálně. Přitom je soud povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jímž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.

6.5. Problematika věci rozhodnuté a překážky litispendence

Dikce ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s. by mohla naznačovat, že přezkum zákonnosti bude proveden na základě prvního návrhu, jenž opatření napadne, „*komplexním, úplným, a tedy vyčerpávajícím a konečným způsobem*“¹⁵⁷. Byť není soud právními důvody návrhu vázán, je rozsah přezkumu aktivitou účastníků předurčen. Soud nad rámec návrhu může vyvíjet vlastní aktivitu vhodnou k dosažení cíle řízení, není však s to pojmout tento přezkum absolutně, ze všech hledisek, s přihlédnutím ke všem rozhodujícím aspektům. Rozšířený senát již v mnohokrát citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 konstatuje, že úvaha o možném komplexním přezkumu, který by založil absolutně překážku *rei iudicata*, je iluzorní. Pokud by totiž

¹⁵⁶ Tamtéž.

¹⁵⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120

soud připustil, že „na základě rozhodnutí o časově prvním návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podaného jednou osobou z obvykle poměrně velké množiny k tomu oprávněných osob jsou diskvalifikovány pro překážku věci rozhodnuté (resp. překážku litispendence) všechny pozdější návrhy všech dalších oprávněných osob, nutně by to znamenalo implicitní vyloučení řady možných aspektů zákonnosti tohoto aktu či procedury vedoucí k jeho vydání ze soudního přezkumu, a tedy vedlo k faktickému odepření soudní ochrany v řadě případů.“ Proto je nezbytné vykládat překážku věci rozhodnuté (a překážku litispendence)¹⁵⁸ v řízení o návrhu na zrušení opatření restriktivně. Bude dána pouze tehdy, podá-li oba návrhy totožný navrhovatel a jen v tom rozsahu, v jakém je dána totožnost předmětu řízení, tj. v jakém rozsahu se návrhy týkají týchž skutkových či právních otázek.

6.6. Důsledky zrušení OOP

Zatímco správní řád ve svém § 174 odst. 2 stanovuje, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci – tedy *ex nunc*, soudní řád správní takovou úpravu neobsahuje. Dle § 101d odst. 3 s. ř. s. bylo-li na základě opatření, které bylo zrušeno (nebo jeho části, která byla zrušena), rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale dosud nebylo vykonáno, je zrušení takového opatření či jeho části důvodem pro obnovu řízení podle příslušného procesního předpisu. Podle odst. 4 zůstávají práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části nedotčena.

Dikce § 101d odst. 3 je nevhodná, neboť na základě opatření obecné povahy nemusí být rozhodnuto toliko o správním deliktu. Typickým případem jsou stavební povolení respektující územní plány. Zákonná úprava nebrání soudu stanovit účinky rozhodnutí o zrušení opatření *ex tunc*. Nabízí se otázka, zda zrušení dotčeného opatření zakládá právo na obnovu řízení dle § 100 s. ř. ve věci, v níž došlo k vydání konkrétního aktu. Důvodem pro obnovu řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) s. ř. je zrušení či změna rozhodnutí, jež bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Opatření obecné povahy však není rozhodnutím ve smyslu § 100, resp. § 67 s. ř.

¹⁵⁸ Viz ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nabízí se analogie jednak s úpravou obdobné otázky u správních aktů, jednak u právních předpisů. Zákon o Ústavním soudu ve svém § 71 odst. 1 stanoví, že „*byl-li na základě právního předpisu, který byl zrušen, vydán soudem v trestním řízení rozsudek, který nabyl právní moci, ale nebyl dosud vykonán, je zrušení takového právního předpisu důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení zákona o trestním řízení soudním,*“ a v odst. 2 pak „*ostatní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat.*“ Je tedy zřejmá souvislost mezi speciální úpravou týkající se trestních věcí v zákoně o Ústavním soudu a úpravou osudu správně-deliktních rozhodnutí v soudním řádu správním. Analogicky by se na zbylé individuální akty uplatnila zásada, že pravomocná rozhodnutí vydaná na základě opatření obecné povahy zůstávají nedotčena s tím, že práva a povinnosti podle takových rozhodnutí nelze vykonat.

Dále je možno uvažovat, že zrušení opatření nemá na rozhodnutí, která jsou na opatření založena, vliv, jednoduše proto, že důsledky zrušení soudní řád správní upravuje jen ve vztahu k rozhodnutím o správních deliktech, *a contrario* tedy tyto důsledky neplatí pro ostatní rozhodnutí. Hamplová však varuje, že „*tato argumentace (...) ve svém důsledku může vést k určitému zakonzervování nezákonného postupu, pokud by se promítl do následného rozhodnutí.*“¹⁵⁹

Třetím, a dle mého názoru nejvhodnějším přístupem, je aplikace analogie s úpravou obnovy řízení, jak je zakotvena v § 100 odst. 1 písm. b) s. ř. Jestliže bylo opatření podkladem pro rozhodnutí a jeho zrušení může odůvodnit jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování, bude jeho zrušení (či změna) důvodem pro obnovu řízení¹⁶⁰. Za situace, kdy budou dodrženy mantinely vytyčené principem právní jistoty a principem respektu k právům nabytým v dobré víře, lze tento výklad upřednostnit. Argumentem pro uvedený závěr je i výklad systematický, dle něhož má opatření blíže k správním aktům než aktům normativním. Na rozdíl od hromadné neúčinnosti

¹⁵⁹ HAMPLOVÁ, E.: Důsledky zrušení opatření obecné povahy pro nezákonnost pramenící ze způsobu vymezení opatření obecné povahy ve správním řádu. In: KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.-19.června 2007*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 239

¹⁶⁰ Jednoznačně takto hovoří Vedral (VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 999).

vydaných rozhodnutí (na základě analogie se zákonem o Ústavním soudu) tak toto poslední řešení usnadňuje posouzení jednotlivých konkrétních situací¹⁶¹.

6.7. *K deficitům recentní právní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy*

Současná úprava soudního přezkumu opatření vykazuje řadu nedostatků. Jedním z hlavních je neexistence lhůty pro zahájení přezkumu opatření. Ve spojení s materiálním pojetím, které v současné době panuje (a nehraje roli, zda formálně-korigovaným či absolutně pojímaným), tato skutečnost může znamenat nedozírné následky, jež zásadně porušují princip právní jistoty. Je tím totiž umožněno přezkoumat a případně zrušit opatření neomezeně do minulosti, poněvadž není rozhodující, zda byl smíšený akt vydán ještě před účinností platného správního řádu a v jaké formě¹⁶². K absenci lhůty se NSS vyjadřoval průběžně, např. už v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62 konstatoval, že „*soud, jehož úkolem je při nalézání práva vždy hledat určitou rovnováhu mezi jednotlivými existujícími zájmy, tak na straně jedné vnímá legislativně předurčenou velkou otevřenost tohoto typu řízení; na straně druhé však nemůže přehlížet ani jasně artikulovaný zájem na alespoň určité míře právní jistoty.*“ Připustil-li by soud aktivní procesní legitimaci na základě pouze tvrzeného dotčení navrhovatele na jeho právech, mohlo by to v kombinaci s širokou mírou *ex lege* vymezeného soudního přezkumu vést k obtížně řešitelným stavům právní nejistoty. Pak by i drobná procesní pochybení v postupu přijímání takového aktu v dávné době mohla vést k jeho zrušení. Tím by mohlo dojít k fatálnímu dotčení právních vztahů osob a dalším újmám neprávním - morálním, ekonomickým¹⁶³. Vedle dalších nedostatků

¹⁶¹ HAMPLOVÁ, E.: Důsledky zrušení opatření obecné povahy pro nezákonnost pramenící ze způsobu vymezení opatření obecné povahy ve správním řádu. In: KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.-19.června 2007*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 239

¹⁶² Společně s Veselým lze v takové úpravě spatřovat narušení zásady zákazu zpětné účinnosti právních norem a zásady legitimního očekávání subjektů práva a předvídatelnosti výkonu státní moci (VESELÝ, V.: *Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy*, 2009, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>>).

¹⁶³ NSS ve svém návrhu na zrušení dílu 7. Hlavy II. části III. SŘC, č.j. 1 Ao 1/2010 – 156 uvádí příklad, kdy by fyzická či právnická osoba zakoupila pozemek s důvěrou v (mnoho let) platný územní plán, který tento pozemek označuje jako stavební, za účelem stavby domu. Avšak před tím, než získá pravomocné

považuje NSS tuto protiústavní mezeru spočívající v nestanovení lhůty za hlavní důvod k podání svého návrhu Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení dílu 7. Hlavy II. části III. s. ř. s. ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 Ao 1/2010 - 156. Konstatuje, že tuto mezeru nelze ústavně konformním výkladem jednoduchého práva odstranit¹⁶⁴. V recentní právní úpravě soud spatřuje zákonodárcem založenou nerovnost mezi potenciálními navrhovateli, kterou má za „*nedůvodnou, arbitrární, a z hlediska ústavního tedy neakceptovatelnou.*“ Potencionální navrhovatelé jsou totiž rozděleni na dvě skupiny: jednak na ty, kterým bylo oznámeno správní rozhodnutí, pro jehož vydání bylo užito opatření; jednak na ty, kterým takové rozhodnutí oznámeno nebylo. První skupina navrhovatelů totiž může podat návrh jen za podmínky v § 101a odst. 1 s. ř. s. věty druhé. Návrh na zrušení opatření je v zde možný jen ve spojení se správní žalobou či jiným návrhem. Pro podání takového návrhu ovšem s. ř. s. stanovuje lhůtu¹⁶⁵. „*Je-li tedy podání žaloby proti správnímu rozhodnutí omezeno zákonnou lhůtou a je-li navrhovatel povinen podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ,společně‘ s takovou žalobou, musí tento návrh doručit soudu v této zákonné lhůtě.*“¹⁶⁶ Návrh podaný později by totiž bylo nutné odmítnout pro nedodržení podmínky § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Popsané omezení se naproti tomu netýká těch osob, kterým nebylo oznámeno žádné rozhodnutí. Tím je způsobena nerovnost potenciálních navrhovatelů.

K dalším nedostatkům právní úpravy soudního přezkumu opatření patří lhůta 30 dnů stanovená pro rozhodnutí soudu. Tato lhůta je totiž pro soud s přihlédnutím ke komplikovanosti a závažnosti věci šibeniční, zcela neporovnatelná s délkou pořizování opatření. NSS ve svém podání k ÚS připomíná i dopady lhůty na práva účastníků řízení a jejich rovné postavení před soudem („*zatímco navrhovatel má k dispozici neomezenou dobu k vypracování a podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, odpůrce musí zpravidla na rozsáhlý návrh reagovat v řádu dnů.*“).

Komplikace způsobuje i koncentrace řízení před Nejvyšším správním soudem. Jedná se totiž o agendu typickou pro soudy prvního stupně, tedy krajské soudy. Zároveň

rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, je územní plán zrušen. Pak by se na základě ust. § 101d odst 4 s. ř. s. nemohl domáhat vydání takového rozhodnutí s odkazem na zrušený územní plán. Pozemek by se tak stal vzhledem k účelu koupě bezcenným.

¹⁶⁴ Toto „přimýšlení“ lhůty k podání by znamenalo omezení přístupu k soudní ochraně.

¹⁶⁵ Viz § 72 a § 84 s. ř. s.

¹⁶⁶ Podání NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 Ao 1/2010 - 156

jsou touto koncentrací způsobeny těžkosti ryze praktického charakteru - nepřiměřené náklady spojené s projednáváním věcí v Brně.

Ustanovení § 101b s. ř. s. vylučuje účast dalších osob na řízení. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o návrhu může mít výrazné dopady na právní poměry všech neurčitě vymezených osob, jejich výslovné vyloučení z účasti na soudním řízení a zamezení možnosti hájit svá práva atakuje právo na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

Kritizované je též „odstrašující“ ustanovení § 101d odst. 5, dle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Ústavní soud o návrhu na zrušení dotčených ustanovení s. ř. s. do dne odevzdání této práce nerozhodl.

6.8. *Nová úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části účinná od 1. 1. 2012*

Výtky odborné veřejnosti i Nejvyššího správního soudu vyslyšel zákonodárce a s účinností od 1. 1. 2012 do soudního řádu správního včlenil novou úpravu přezkumu opatření obecné povahy¹⁶⁷. Tato novelizace přináší především změnu věcné příslušnosti pro rozhodování o návrzích, stanovení lhůty pro jejich podávání, připuštění osob zúčastněných na řízení a odstranění lhůty pro rozhodování o návrhu.

Dle §101b odst. 1 bude nově možno podat návrh toliko ve lhůtě do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání této lhůty nebude možno prominout. Lhůta koresponduje s lhůtou stanovenou pro zahájení přezkumného řízení dle správního řádu. Sám zákonodárce *„považuje tříletou lhůtu za přijatelný kompromis mezi požadavkem legality a principem právní jistoty, a to v případě lhůty pro podání žaloby k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 72 odst. 2). Vychází se přitom z toho, že opatření obecné povahy se v českém právním řádu blíží spíše rozhodnutí než právnímu předpisu. Tato lhůta je tak v souladu s vnitřní systematikou zákona a navazuje na jiné právní předpisy.“*¹⁶⁸ Jestliže

¹⁶⁷ Děje se tak zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁶⁸ *Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., změna soudního řádu správního ze dne 30. 3. 2011.* Dostupné z: *ASPI* [databáze], ID: LIT38919CZ

tedy návrh nebude ve lhůtě podán, uplatní se princip presumpce správnosti správních aktů. V úvahu nepřipadá ani jeho zrušení Ústavním soudem.

Zavedením této lhůty je však současně akcentován požadavek, aby nedocházelo k předepisování formy opatření tam, kde by bylo z obsahových důvodů vhodnější volit formu právního předpisu. Pro přezkum právního předpisu není z povahy věci stanovena lhůta k podání návrhu Ústavnímu soudu na jeho zrušení. Vydáním takového aktu ve formě opatření by tedy došlo uplynutím tří let k znemožnění přezkumu. Je na zákonodárci, aby důkladně zvážil, která forma aktu je pro konkrétní případ nejvhodnější.

Novela zrušuje platný § 101a odst. 2, tedy aktivní legitimaci Ministerstva vnitra k podání návrhu na zrušení opatření ve vztahu k územním samosprávným celkům. V důvodové zprávě se konstatuje, že *„již současná právní úprava však umožňuje, aby věcně příslušný ústřední správní úřad mohl nezákonné opatření obecné povahy zrušit v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu.“*

Dle nového znění § 101b odst. 2 musí návrh *„obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoliv za řízení návrhové body omezit.“* Zavádí se tedy koncentrace řízení obdobná této zásadě v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu¹⁶⁹. Povinnou náležitostí návrhu na zrušení opatření se stává uvedení skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti. V tom lze spatřovat zpřehlednění situace v otázkách aktivní legitimace.

Novelou též dochází k odstranění vyloučení účasti dalších osob na řízení. Nově § 101b odst. 4 s. ř. s. stanoví, že se přiměřeně použijí ustanovení § 34 (s výjimkou odst. 2 věty první) a odst. 4. Takové omezení přístupu k soudu pro osoby, jejichž práv se návrh může dotýkat, bylo totiž zcela bezdůvodné. Vzhledem k povaze opatření obecné povahy se bude těmto osobám doručovat veřejnou vyhláškou podle § 42 odst. 4. K využití bude i nově zavedený institut společného zmocněnce¹⁷⁰ v případech, v nichž by z důvodu značné šíře okruhu těchto osob hrozilo, že by byl znemožněn průběh

¹⁶⁹ Srov. § 71 s. ř. s.

¹⁷⁰ Viz § 34 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném k 1. 1. 2012

řízení. Nová úprava tak jednak zásadně posílí postavení a práva osob zúčastněných na řízení, jednak zabraňuje průtahům a prodlužování řízení.

Přiměřeně se též nově užije § 76 s. ř. s. To otevírá prostor pro úvahy týkající se vyslovení nicotnosti opatření. Již bylo konstatováno, že lze pravděpodobně uvažovat vyslovení nicotnosti dle § 77 odst. 1 s. ř. v přezkumném řízení podle jeho § 174 odst. 2. Novela soudního řádu správního umožňuje vyslovení nicotnosti rozsudkem i bez návrhu v případě, zjistí-li soud, že „rozhodnutí“ trpí takovými vadami, jež jeho nicotnost vyvolávají. Není důvod nepřipustit existenci nulitních opatření obecné povahy. Za nicotné lze považovat např. takové opatření, které trpí vadami, jež ho činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž ho nelze vůbec považovat za opatření¹⁷¹. Doktrína pak popisuje řadu dalších důvodů nicotnosti¹⁷².

Podstatnou změnou je určení věcné příslušnosti soudu k projednání návrhu. Dosud se uplatňovala koncentrace u NSS. Počínaje dnem 1. 1. 2012 jsou k projednání návrhu na zrušení opatření příslušné krajské soudy, přičemž NSS bude rozhodovat o souladu opatření se zákonem pouze v řízení o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů. Novinkou je tedy dvouinstanční přezkum opatření. Pro místní příslušnost krajských soudů bude nově uplatněno pravidlo, dle něhož je rozhodné sídlo orgánu, který vydal ve věci rozhodnutí v prvním stupni¹⁷³.

Nová úprava též ruší povinnost soudu rozhodnout o návrhu na zrušení opatření do 30 dnů. Dále bude soud dle nového znění § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. Jedná se tedy o zpřísnění rozsahu přezkumu oproti současné úpravě.

Opominout nelze ani zrušení § 101d odst. 5 s. ř. s. – pro řízení o zrušení opatření se tak uplatní pravidla pro náhradu nákladů zakotvená v § 60 s. ř. s.

Novou právní úpravu je třeba uvítat. Napravuje podstatné nedostatky současného přezkumu způsobené jeho kvapným a nedůsledným zpracováním. Dojde

¹⁷¹ Viz § 77 odst. 2 s. ř.

¹⁷² HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha : C.H.Beck, 2009, s. 213 a násl.

¹⁷³ V současné době uplatňované pravidlo, že místně příslušným je soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni, se v praxi neosvědčilo. Žalobami je nejzatíženější Městský soud v Praze, protože přezkoumává jednak rozhodnutí vydaná Magistrátem hlavního města Prahy, jednak rozhodnutí správních úřadů hlavního města Prahy, dále pak rozhodnutí ústředních orgánů státní správy se sídlem v Praze a vedle toho i rozhodnutí krajských úřadů Středočeského kraje, jež mají sídlo v Praze. Dochází tedy k nerovnoměrnému nápadu u jednotlivých soudů (*Důvodová zpráva k zákonu č. č. 303/2011 Sb., změna soudního řádu správního ze dne 30. 3. 2011*. Dostupné z: *ASPI* [databáze], ID: LIT38919CZ).

k zpřehlednění a zefektivnění procesu, podpoření právní jistoty a v neposlední řadě podstatnému procesnímu spoutání absolutně chápaného materiálního pojetí opatření obecné povahy. Zároveň se proces soudního přezkumu otevře dotčeným osobám. Vyloučen bude přezkum takových aktů, které byly přijaty ještě před platností nového správního řádu, tedy před zakotvením institutu opatření obecné povahy jako takového, čímž dojde k vyloučení námitek, že recentní úprava svědčí protiústavním retroaktivním efektům. Zákonodárce vyslyšel opodstatněné stesky judikatury i doktríny a zakotvil ústavně konformní efektivní přezkum opatření obecné povahy.

Závěr

Závěrem této práce lze společně s důvodovou zprávou k zákonu č. 303/2011 Sb., který s účinností od 1. 1. 2012 novelizuje soudní řád správní, konstatovat, že se již stal institut opatření obecné povahy zcela integrální součástí právního řádu České republiky jakožto akt s konkrétně vymezeným předmětem a obecně vymezenými adresáty. Míra jeho využití ve zvláštních právních předpisech se i nadále zvyšuje. Je však třeba mít stále na paměti, že se jedná o zbytkovou kategorii pro ty případy, v nichž není účelné rozhodnout ve správním řízení nebo vydat právní předpis.

Jak bylo vyloženo, setkáváme se v praxi i s případy, kdy je forma opatření zákonem předepsána pro akty, které pojmových znaků opatření nenabývají. To je stav nežádoucí, neprospívající právní jistotě ani právní kultuře. Z povahy věci ale nelze kategoricky stanovit přesné mantinely pro předepsání formy opatření ve zvláštních zákonech. Teoretické konstrukty obecnosti, abstraktnosti a konkrétnosti se v praxi mísí. Tak například konkrétnost předmětu nelze vztáhnout pouze a jen k prostorovému vymezení působnosti daného aktu¹⁷⁴. V jiných situacích pak může být problémem nepružnost procesu tvorby. Institut opatření obecné povahy je tedy využitelný jen v omezeném okruhu případů.

Je nutné, aby jeho vydáváním nedocházelo k nahrazování podzákoných právních předpisů. Tento požadavek je umocněn v souvislosti s již zmiňovanou novelou soudního řádu správního, zavádějící mimo jiné tříletou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření. Docházelo by totiž k znemožnění přezkumu normativních předpisů po uplynutí této lhůty. Na druhou stranu, novelou je významně posílena právní jistota a zároveň nepřímo vyřešena otázka, zda lze opatření pojímat na základě materiální zásady retroaktivně a uvažovat přezkum aktů, které vznikly ještě před platností, resp. účinností správního řádu. Tento přezkum, který část doktríny považuje za rozporný se zásadami demokratického právního státu, je tak v praxi do budoucna vyloučen.

Z důvodu nevhodně zakotvené zákonné negativní definice se musela judikatura vypořádat v první řadě s pojmovými znaky opatření. Ty jsou dnes shodně traktovány jak

¹⁷⁴ Srov. usnesení NSS ze dne 21. 1. 2011, č. k. 8 Ao 7/2010 – 65: „*Sama skutečnost, že se Program týká území jediného kraje, však nezakládá takovou míru určitosti, která by vybočila z principů normativní právní úpravy.*“

Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem, tak doktrínou. Nesoulad však i v současné době nalzáme v pojetí opatření. Ve prospěch garance práv dotčených osob a naplnění požadavku čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod hovoří neomezené materiální pojetí vyjádřené v nálezu ÚS ze dne 18. listopadu 2010, spis. zn. Pl. ÚS 14/08. Zároveň by však jeho vítězstvím byla otevřena Pandořina skříňka, protože by bylo možno považovat za opatření jakýkoliv akt, který by měl smíšenou povahu, bez ohledu na předepsanou formu a procesní úpravu vzniku. Lze uvažovat i mezní situaci, v níž by ÚS odmítnul přezkoumat soulad zákona s ústavním pořádkem a označil napadený zákon za opatření obecné povahy. Z toho je zřejmé, že je třeba přistupovat k materiálnímu pojetí rezervovaně. Formální korekce, kterou zastává Nejvyšší správní soud, tak prospívá právní jistotě. Platí však, že by upřednostnění formy před obsahem nemělo být na škodu ochraně práv dotčených osob.

Klíčový význam při výkladu problémových okruhů a institutů spojených s opatřením obecné povahy tak nelze upřít judikatuře NSS. Přispěla k vyřešení otázek týkajících se oprávnění k podání námitek a připomínek při procesu tvorby opatření, jejich významu a vztahu k aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření ve správním soudnictví. NSS dále kompletně vypracoval algoritmus přezkumu opatření s tím, že vymezil, které aspekty bude v každém z kroků zkoumat. Soud se na druhou stranu zatím nezabýval např. problematikou nejasného charakteru přezkumného řízení dle správního řádu, zejména otázkou účastenství v něm a povahou výsledného rozhodnutí.

Opatření obecné povahy je institutem potřebným; jeho zakotvení by si totiž praxe dříve či později vynutila. Orgánům veřejné správy v současné době náleží realizovat řadu rozhodnutí, kterým již nedostačuje tradiční dělení úkonů na kategorii právních předpisů a individuálních správních aktů. Samotné zakotvení však proběhlo unáhleně, nepromyšleně, ba až nesystémově. O to příjemnější je konstatování, že se opatření stalo, navzdory těmto „(po)porodním bolestem“, plnohodnotnou formou správní činnosti a běžnou praxí správních orgánů. Mezery a „bílá místa“ právní úpravy jsou tak tedy systematicky soudní mocí i doktrínou zahlazovány a institut nabývá čím dál víc zřetelnějších obrysů. Nejen proto si opatření obecné povahy a s ním související vývoj judikatury zaslouží naši pozornost.

Seznam zkratk

s. ř. s.	zákon č. 150/2002, soudní řád správní
s. ř.	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
NSS	Nejvyšší správní soud
ÚS	Ústavní soud
ČNB	Česká národní banka

Použitá literatura

Monografie

GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009

HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd., Praha : C.H.Beck, 2009

HOETZEL, J.: *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937

KNAPP, V.: *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 1995

PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno : Nakladatelství Doplněk. 2007

SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vyd, Praha : Aspi – Wolters Kluwer, 2009

VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006

VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, 2. vyd., dosud nepublikované

Příspěvky ve sbornících

BAHÝLOVÁ, L.: Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In DAVID, R.; SEHNÁLEK, D.; VALDHANS, J. (eds.): *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno : Masarykova univerzita, 2010. [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_%284070%29.pdf>

HAMPLOVÁ, E.: Důsledky zrušení opatření obecné povahy pro nezákonnost pramenící ze způsobu vymezení opatření obecné povahy ve správním řádu. In: KADEČKA, S.;

KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.-19. června 2007*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 236-239

HENDRYCH, D.: O opatření obecné povahy trochu jinak. In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II : sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 225-235

HOETZEL, J.: Nařízení. In HÁCHA, E., et al.: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. II. Brno : Polygraphia; R. M. Rohrer, 1929-1948, s. 796 (Reprint Praha : Eurolex Bohemia, 2000)

PRŮCHA, P.: K tzv. dalším úkonům správních orgánů v režimu správního řádu. In VOPÁLKA, V. (ed.): *Nový správní řád, zákon č. 500/2004, správní řád*. Praha : ASPI, 2005, s. 210-229

PRŮCHA, P.: Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In KADEČKA, S.; MAREK, D. (eds.): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007, s. 167-210

SLÁDECEK, V.: Opatření obecné povahy: Staronový jev v našem právním řádu. In ŠTURMA, P. a kol.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva*, Praha : Karolinum, 2009, s. 367-372

TRYZNA, T.: Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku České republiky. In JIRÁSKOVÁ, V.; SUCHÁNEK, R. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, Praha : Linde, 2004, s. 422-440

VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního práva). In: KADEČKA, S.; MAREK, D.: *Nový správní řád v praxi*

krajských úřadů II. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. Dostupné z: *ASPI* [databáze], ID: LIT33687CZ

Články

ČERNÝ, P.: K rozsudku Nejvyššího správního soudu o změně územního plánu Prahy a jeho (především „aarhuským“) souvislostem. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 1, s. 18-23

HEJČ, D.: Otázka aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v oblasti dopravního značení. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 21, s. 780-785

HENDRYCH, D.: K institutu obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 3, s. 2

HRŮŠOVÁ, K.: Judikatura Nejvyššího správního soudu: opatření obecné povahy. *Soudní rozhledy*. 2008, roč. 14, č. 5, s. 161-164

KOCOUREK, T.: Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3, 183-189

KOCOUREK, T.: Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 18, s. 650-656

KNĚŽÍNEK, J.: Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. *Právní fórum*. 2007, roč. 4, č. 4. Dostupné z: *ASPI* [databáze], ID: LIT28584CZ

KYNCL, L.: Opatření obecné povahy na úseku elektronických komunikací. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 2, s. 135-139

MIKULE, V.: Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj*. 2004, roč. 5, č. 9, s. 1, 3-6

MIKULE, V.: Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj*. 2007, roč. 8, č. 8, s. 1, 3-6

MIKULE, V.: Tři poznámky k judikatuře ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 364-365

POTĚŠIL, L.: Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. 2009, roč. 20, č. 7, s. 14, 16-17

VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, roč. 40, č. 6, s. 329-363

VEDRAL, J.: Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Původní nebo upravené texty pro ASPI [online]*, 2008. Dostupné z: ASPI [databáze], ID: LIT33688CZ

VESELÝ, V.: *Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy*, 2009, [Citováno dne 1. 12. 2011], Dostupné z: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>>

VOPÁLKA, V.: Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům. *Právní rozhledy*. 2004, roč. 12, č. 21, s. 785-788

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku ČR

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku
Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon
Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění platném a účinném do 31. 12. 2006
Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství
Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu
Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon
Zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon
Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon
Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví
Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii
Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění

Judikatura

Nález ÚS ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 77/96
Nález ÚS ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000
Usnesení ÚS ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. II. ÚS 61/05
Nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08
Nález ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07
Usnesení ÚS ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. III. ÚS 2446/07
Usnesení ÚS ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08
Nález ÚS ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 14/07
Usnesení ÚS ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98
Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74
Usnesení NSS ze dne 21. 11. 2006, č. j. 2 Ao 1/2006 – 47
Usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62
Usnesení NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 28
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44
Usnesení NSS ze dne 11. 4. 2007, č. j. 1 Ao 1/2007 – 7
Usnesení NSS ze dne 12. 7. 2007, č. j. 6 Ao 2/2007 – 34
Usnesení NSS ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 Ao 1/2007 – 65
Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007 – 73
Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100
Rozsudek NSS ze dne 7. ledna 2009, č.j. 2 Ao 2/2008 – 62
Usnesení NSS ze dne 19. 5. 2009, č. j. 5 Ao 2/2008 – 23
Rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 – 58
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120
Rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 3/2009 – 18
Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009 – 59
Rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210
Rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2010, č. j. 3 Ao 2/2010 – 55
Usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55
Rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 – 195
Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116
Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5-2010 – 169
Usnesení NSS ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010 – 57
Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 – 44
Usnesení NSS ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65
Rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010 – 93
Usnesení NSS ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 Ao 1/2011 – 22
Usnesení NSS ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011 – 49
Usnesení NSS ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 Ao 2/2011 – 72

Ostatní prameny

HEJČ, D.: *Opatření obecné povahy v regulaci pozemní dopravy*. Brno, 2011. 94 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/206607/pravf_m/>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 6. 2. 2003. Dostupné z: ASPI [databáze], ID: LIT24413CZ

Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., změna soudního řádu správního ze dne 30. 3. 2011. Dostupné z: ASPI [databáze], ID: LIT38919CZ

Metodická pomůcka pro sjednocení postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů při stanovování místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <http://www.kr-karlovarsky.cz/NR/rdonlyres/BC61AD12-6C5D-4694-A406-7441063B4BF/0/ Metodika423_2009_160_OST_1.PDF>

Sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období [online], Poslanecká sněmovna, 2003, [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz>>

Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005 [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/20a-pdf.aspx>>

Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009 [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-85-pdf.aspx>>

Závěr č. 98 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010 [Citováno dne 1. 12. 2011]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/98-2010-vydani-rozhodnuti-podle-173-odst-3-spravniho-radu-pdf.aspx>>

Abstract

This thesis deals with the institute of Administrative Law called „measure of a general scope“. It is a form of administrative activity, the general rules of which were adopted by Act No. 500/2004 Coll., The Administrative Code effective from 1. 1. 2006. During *vacatio legis* of The Administrative Code, the Act No. 127/2005 Coll., The Electronic Communication Act came into force. It was the first act, which empowered the administrative bodies to issue an act in the form of measure of general scope.

The aim of the thesis is to clarify the position of other administrative measures and acts, to assess relevant legislation, to analyze case law, to draw attention to problematic areas and suggest possible solutions.

The first chapter deals with the theory of abstract and concrete acts. This is necessary to understand the nature of measures of a general scope as an act that stands between laws and decisions.

The second chapter is devoted to the nature of measures of a general scope in Czech law. The institute itself was adopted imperfectly and inconsistently by a negative definition. Therefore, the Supreme Administrative Court had to deal with the character of measures of a general scope. Nowadays, case law and jurisprudence agree on the definition of measures. There is a discrepancy, however, regarding whether the acts can be reviewed as measures. Therefore, the second chapter of the work provides an in-depth analysis of case law and the differences between material and formal conception of measures. It analyzes the effects of application of both concepts in practice.

In the third section, cases are described in which particular statutes expressly prescribe the form of action for certain acts. Consideration of possible amendments and my recommendations follow. It is also focused on the problematic examples of improper adoption of this measure.

The fourth chapter analyzes the steps by which the administrative bodies issue appropriate measures and investigates their specific nature. The procedure in itself involves both the elements of the administrative process and the elements of the

legislation. Individual process-specific institutes are discussed – „objections“ and „recommends“.

The last two chapters explore review of the measures. The fifth chapter summarizes the review procedure under the Administrative Code. The main attention is devoted to the insufficient regulative and the indistinct nature of the process. The sixth chapter describes the judicial review. The work also deals with the shortcomings of recent legislation and reflects the amendments to the „Administrative Procedure Code“ effective from 1. 1. 2012, which fundamentally changes the nature of judicial review.

Abstrakt

Práce se zabývá institutem správního práva „opatření obecné povahy“. Jedná se o formu správní činnosti, jejíž obecnou právní úpravu zakotvil poprvé zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, účinný od 1. 1. 2006. Během *vagatio legis* správního řádu nabyt dne 1. 5. 2005 účinnosti zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který jako první zvláštní předpis zmocnil správní orgán k vydání aktu v této nové formě. Cílem práce je objasnit postavení opatření obecné povahy mezi dalšími správními akty, zhodnotit relevantní právní úpravu, analyzovat bohatou judikaturu, upozornit na problematické otázky a nastínit jejich možná řešení.

První kapitola se zabývá teorií abstraktnosti a konkrétnosti právních aktů. To je nezbytné pro pochopení charakteru opatření obecné povahy jako aktu stojícího mezi právními předpisy a rozhodnutími.

Druhá kapitola je věnována povaze opatření podle českého práva. Samotný institut byl zakotven poměrně nedokonale a nedůsledně negativní definicí, s pojmovými znaky opatření obecné povahy se tedy musel vypořádat Nejvyšší správní soud. Judikatura i doktrína se dnes shodnou na vymezení opatření, k nesouladu ale dochází v otázce, které akty lze jako opatření přezkoumat. Proto se práce v druhé kapitole detailně zabývá rozborem judikatury a rozdíly mezi materiálním a formálním pojetím opatření. Analyzuje také důsledky aplikace obou koncepcí v praxi.

V třetí kapitole jsou popsány případy, v nichž zvláštní zákony výslovně předepisují pro určité akty formu opatření. Následují úvahy *de lege ferenda* a doporučení, v kterých případech by bylo účelné institut opatření využít. Zároveň je upozorněno na problematické případy nevhodného zakotvení této formy.

Čtvrtá kapitola analyzuje postup správních orgánů při vydávání opatření a jeho specifickou povahu. Vydání opatření totiž v sobě zahrnuje jak prvky správního řízení, tak prvky tvorby právního předpisu. Rozebrány jsou mimo jiné klíčové specifické instituty procesu tvorby opatření – námitky a připomínky dotčených osob.

Poslední dvě kapitoly se zabývají přezkumem opatření. Pátá kapitola shrnuje přezkumné řízení podle správního řádu. Pozornost je věnována zejména nejasnému charakteru tohoto procesu. Šestá kapitola pak popisuje přezkum ve správním soudnictví.

Práce se dále věnuje deficitům recentní právní úpravy a reflektuje novelu soudního řádu správního účinnou od 1. 1. 2012, která zásadně mění charakter soudního přezkumu.

Název práce:

Opatření obecné povahy

Name:

Measures of a general scope

Klíčová slova:

Opatření obecné povahy

Formy správní činnosti

Právní předpisy a rozhodnutí

Keywords:

Measures of a general scope

Forms of administrative activity

Acts and decisions