

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Opatření obecné povahy

Plzeň 2011

Martin Hodina

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Formy činností veřejné správy.....	3
2.1. Abstraktní formy správní činnosti	4
2.1.1. Nařízení.....	4
2.1.2. Obecně závazné vyhlášky	8
2.1.3 Statutární předpisy	10
2.1.4. Vnitřní předpisy	11
2.2. Správní akty	11
2.2. Abstraktně konkrétní akty.....	16
2.4. Veřejnoprávní smlouvy.....	18
2.5. Faktické úkony.....	20
2.6 Úkony veřejné správy podle části IV. správního řádu.....	21
3. Pojem opatření obecné povahy	22
3.1. Důvody k zavedení	23
3.1.1. Zahraníční zkušenost	23
3.1.2. Vyplnění mezer, jež se jinak zacelují hromadnými právními akty.....	24
3.2. Vývoj nahlížení na institut opatření obecné povahy.....	26
3.2.1. Materiální pojetí.....	27
3.2.2. Formální pojetí.....	29
3.2.3. Rehabilitace Materiálního pojetí.....	30
4. Proces přijímání opatření obecné povahy	32
4.1. Zahájení řízení o přijetí opatření obecné povahy.....	32
4.2. Dotčené orgány	32
4.3. Doručení návrhu a jeho náležitosti	36
4.4. Legitimace k podání námitek a připomínek – dotčenost osob.....	37

5. Přezkum Opatření obecné povahy	41
5.1. Přezkumné řízení dle správního řádu.....	42
5.2. Soudní přezkum opatření obecné povahy	45
5.2.1. Subjekty řízení	45
5.2.2. Aktivní legitimace.....	45
5.2.3. Náležitosti návrhu a lhůty	47
5.2.4. Příslušnost Nejvyššího správního soudu.....	47
5.2.5. Algoritmus přezkumu	48
5.2.6. Účinky rozhodnutí, forma, lhůta.....	49
6. Opatření obecné povahy dle zvláštních zákonů.....	50
6.1. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů	50
6.2. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu	52
6.3. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích	57
6.4. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.....	59
7. Závěr	62
8. Resumé.....	64
9. Prameny	65

1. Úvod

Institut opatření obecné povahy je zakotven v hlavě šesté správního řádu. Jeho zakotvení do našeho právního řádu zákonem č. 500/2004 Sb. je výrazem materiální potřeby pozitivní úpravy situací s neurčitým okruhem adresátů v určité věci. Přijetí „nového“ správního řádu, zákona č. 500/2004 Sb, který derogoval zákon č. 71/1967 Sb., si vyžádalo vlnu novelizací. Účinnost správního řádu byla i proto odložena až na 1. 1. 2006. Do té doby byla veřejná správa při regulaci situací oscilujících na pomezí aktů abstraktních a konkrétních nucena do jisté míry „improvizovat.“ Pro řešení takových případů bylo užito tzv. „hraničních správních aktů,“ jimiž se ve své studii opatření obecné povahy zaobírá J. Vedral, o tom blíže v kapitole druhé. K zakotvení opatření obecné povahy vedla nejen reálná potřeba, ale i pozitivní zahraniční zkušenost. Inspiraci čerpal zákonodárce zejména v německy mluvících zemích, kde se obdobný institut používá již delší dobu.

§ 171 správního řádu vymezuje opatření obecné povahy následovně: „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“ Zákonodárce nakonec zvolil pro vymezení pojmu opatření obecné povahy negativní způsob a iniciaci jeho užití svěřil zvláštním zákonům. V důsledku této volby se otevřela cesta za účelem hledání konkrétnějšího uchopení předmětného institutu. Nasnadě byly hned dvě varianty nahlížení na institut opatření obecné povahy. Prvým přístupem bylo a je chápání opatření obecné povahy, z materiálního hlediska, tedy dle jeho reálného obsahu. Upravuje-li tedy daný akt určitou situaci s neurčitým okruhem adresátů (za splnění dalších atributů daných zejména judikaturou), pak jej chápeme jako opatření obecné povahy. Druhým přístupem je pak formální hledisko, které bere za rozhodující fakt, že je dle zvláštního zákona přijatý akt jako opatření obecné povahy také explicitně označen. Povahou opatření obecné povahy se ve své judikatuře zaobíral zejména Nejvyšší správní soud, judikoval k němu však i Ústavní soud. Ani moc soudní nebyla, co se týče pojetí opatření obecné povahy jednotná a konstantní. Misky vah se v průběhu času přesouvaly od materiálního hlediska k formálnímu, aby se nakonec přiklonily opět ve prospěch materiálního hlediska.

Tato diplomová práce se klade za cíl hlubší studii institutu opatření obecné povahy. Veřejná správa se navenek projevuje velice pestrou škálou činností. Účelem původních výkladů o formách činností veřejné správy je vymezení rozdílů zejména aktů

konkrétních a abstraktních vůči aktům abstraktně konkrétním, neboli opatřením obecné povahy. V následujících kapitolách je důkladněji rozebrán ústřední předmět celé této diplomové práce, dále pak proces jeho přijímání a přezkumu. Správní řád přenechává iniciativu pro přijímání opatření obecné povahy zvláštním zákonům, proto je součástí této práce také určitá analýza použití opatření obecné povahy ve vybraných „zvláštních“ zákonech.

2. Formy činností veřejné správy

Předmětem úvodní kapitoly této diplomové práce je výklad o základních formách činností veřejné správy. Studium těchto institutů má za cíl vytvoření výchozích předpokladů pro další a zevrubnější hodnocení institutu opatření obecné povahy. Formy činností veřejné správy jsou velice pestrou kategorií, je možno je z různých třídít a dělit z různých hledisek. S ohledem na specifickou povahu opatření obecné povahy, jako abstraktně konkrétního aktu, je účelné jej vymezit vůči ostatním formám činností veřejné správy, zejména vůči aktům povahy abstraktní a konkrétní.

Nauka o činnostech veřejné správy tvoří jádro obecné části správního práva, neboť klasifikace těchto činností a jejich forem poskytuje spolehlivý teoretický základ pro všechna odvětví veřejné správy. Pojednání o činnosti veřejné správy a jejich jednotlivých formách je vlastně hodnocením veřejné správy v materiálním smyslu. Veřejná správa samozřejmě jedná i v soukromoprávní sféře. Pro tuto práci, stejně jako pro správní právo, je důležitá právě vrchnostenská činnost. Vrchnostenskou činností rozumíme situace, kdy veřejná správa autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech nepodřízených osob.¹

Veřejnou správu zpravidla nazíráme ve dvou rovinách, v materiální a formální. Ve formální, respektive institucionální rovině vnímáme veřejnou správu jako určité instituce. V materiální neboli funkční rovině ji pak vnímáme jako určitý druh činnosti², která v souladu se substrakční teorií, není činností zákonodárnou či soudní.

Pro edukační činnost nabývá většího významu právě pohled institucionální, který nám umožňuje oddělit jednotlivé složky základní triády státní moci právě na základě institucí. Při materiálním pojetí již nejsou tyto rozdíly zdaleka tak krystalické a namnoze se stírají. Schvaluje-li např. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR státní rozpočet, jedná jako správní orgán. Jednou z forem činností veřejné správy je rovněž provádění primárních právních norem, na základě explicitního zákonného zmocnění. I veřejná správa má tedy legislativní pravomoc, byť podzákonou. Odlišný pohled však

¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s.186, 187

² Hendrych, D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 8

na věc zaujímá moc soudní, která si ve své judikatuře bere za rozhodující kritérium právě materiální hledisko.

Správní činnost pomocí základních znaků a forem možno rozlišovat na akty:

2.1. Abstraktní formy správní činnosti

Veřejná správa zdaleka nerozhoduje jen v konkrétních věcech konkrétních adresátů pomocí konkrétních aktů. Vydává i abstraktní akty, které jsou spjaty s vrchnostenským výkonem veřejné správ. Abstraktnost aktu je spatřována v druhovém vyjádření věci (školství, doprava apod.), nebo v neurčitém okruhu adresátů. (občané starší patnácti let, právnické osoby apod.), nebo v kombinaci obou těchto možností.³ V různých pramenech se setkáváme s odlišnou terminologií této kategorie. Hovoří se o abstraktních správních aktech, normativních správních aktech či normotvorné činnosti veřejné správy.

2.1.1. Nařízení

Nařízení neboli též normativní správní akt souvisí s oprávněním veřejné správy regulovat administrativně právní vztahy prostřednictvím obecně závazných pravidel podzákonného charakteru. Z historického hlediska problematický vztah nařízení jako aktu moci výkonné (za absolutních monarchií nebo totalitních zřízení) k aktům moci zákonodárné, byl vyřešen „moderními“ konstitucemi. Do těchto základních zákonů každého moderního státu se promítají také ideje Ch. Montesquiea, o dělbě moci, řešící vztahy mezi jednotlivými složkami státní moci.⁴

Nařízení je právním předpisem, který je vydáván k tomu zmocněným orgánem k provedení zákona. Charakteristickými znaky nařízení jsou:

- podzákonnost
- abstraktnost
- jednostrannost
- obecnost

³ Hendrych, D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 189.

⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 190.

Podzákonost vyjadřuje vztah k zákonům. Nařízení je vydáváno v mezích a na základě zákona, latinsky „secundum et intra legem.“ Nemůže být stavěno na roveň zákonu.

Jednostrannost znamená pravomoc správního orgánu autoritativně vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech jemu nepodřízených osob.

*Abstraktnost je třeba chápat jako opak konkrétnosti. Proto vyjadřujeme pojmem abstraktní akt pouze to, že nejde o akt konkrétní. Označení aktu za abstraktní ještě nemusí znamenat jeho obecnost.*⁵

Obecnost v absolutní rovině znamená povinnost všech subjektů zdržet se jednání, které by bylo v rozporu s touto normou. V relativní rovině se pak jedná o určitelnost subjektů. Není rozhodující kvantitativní hledisko, totiž počet subjektů. Není nutné, aby norma platila neomezeně pro všechny a byla zcela neurčitá ve stanovení subjektů. Tak například v ustanoveních trestního zákoníku týkajících se privilegovaných subjektů, vojáků, je patrné, že okruh těchto subjektů je omezený a v každém okamžiku relativně snadno určitelný (alespoň v době míru). Princip obecnosti tedy spočívá ve způsobu určení prvků dané množiny, která musí být specifikována určitými obecnými znaky. Obecnost normy je dána tehdy, jsou-li jejími subjekty všechny prvky dané množiny.⁶

Obecností, normativností regulativností a právní vynutitelností se nařízení po obsahové stránce neliší od ostatních právních předpisů.⁷

Bereme-li nařízení jako teoretický pojem, pak jsou jím všechny formy právních předpisů splňujících shora zmíněná kritéria, nehledě na jejich specifické označení. Pravomoc vydávat nařízení je upravena základním zákonem státu, tedy Ústavou v čl. 78, 79 odst. třetí. Má ji jak vláda, tak ministerstva a ostatní správní úřady, rada obce a kraje.

Vláda, narozdíl od ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy, je zmocněna k podzákonné normotvorbě přímo v čl. 78 Ústavy. Hovoří se také o tzv.

⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 193

⁶ Knapp, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 150, 151

⁷ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 121

„generálním zmocnění“. Vládá tak může dle své úvahy provádět zákony, u nichž to považuje za potřebné. Tento teoretický závěr však poněkud upravil Ústavní soud. Který konstatuje, že ze zákona musí být zřejmá vůle zákonodárce otevřít prostor k úpravě nad zákonný standard. Možné je také, že zákon obsahuje imperativ, aby vláda přijala prováděcí předpis. Pak tak vláda musí učinit, v ostatní případech je to její právo a nikoli povinnost. Nikdy však vláda nesmí překročit meze určené prováděným zákonem.⁸ Nařízení vlády je vydáno dnem, kdy se na něm usnesla a vyhlášeno může být až poté, kdy nabyl platnosti zákon, k jehož provedení se nařízení přijímá. Analogicky, v závislosti na zákoně, který nařízení vlády provádí, nabývá nařízení účinnosti. Nařízení podepisuje předseda vlády a věcně příslušný člen kabinetu. K platnosti nařízení je vyžadováno jejich zveřejnění a vyhlášení ve sbírce zákonů.⁹ Na přípravu nařízení se vztahují články třináct až patnáct legislativních pravidel vlády¹⁰.

Čl. 79 odst. 3 ústavy zmocňuje Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy vydávat právní předpisy, na základě a v mezích zákona. Na rozdíl od vlády, která žádné zmocnění nepotřebuje, ostatní orgány potřebují explicitní zákonné zmocnění. Správním úřadem se zde míní jakýkoli úřad ať už na úrovni centrální či místní. Orgán územní samosprávy není v ústavě specifikován, činí tak až příslušné normy týkající se základních a vyšších územně samosprávních celků, které udělují pravomoc vydávat nařízení v přenesené působnosti radě obce, resp. radě kraje¹¹.

Právní předpisy, podle zmíněného ustanovení Čl. 79 odst. 3 Ústavy, týkající se moci výkonné, mohou být uplatňovány jen za kumulativního splnění následujících kritérií:

- na základě zákona
- v mezích zákona
- explicitní zmocnění v zákoně

⁸ Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, L., Vyhnálek, L. Ústava České republiky komentář. Praha: Linde a.s., 2010, s. 892

⁹ Zákon č. 389/1999 Sb., o sbírce zákonů a o sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, § 1, 3

¹⁰ <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/lrv/legislativni-pravidla-vlady/legislativni-pravidla-vlady-25218/>

¹¹ Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, L., Vyhnálek, L. Ústava České republiky komentář. Praha: Linde a.s., 2010, s. 892

První kritérium je splněno, jestliže nařízení provádí ten který platný zákon. Nařízení dle čl. 79 odst. 3 Ústavy nemůže být vydáno jen na základě nařízení vlády, neboť terciární novotvorba je vyloučena.¹²

Druhá podmínka je shodná s ustanovením čl. 79 odst. 3 Ústavy. Musí se držet smyslu zákona, není dovoleno, aby takový předpis prvotně normoval právní vztahy zákonem dosud neupravené.

Konečně zákonné zmocnění k přijetí prováděcího předpisu vyžaduje formulaci výslovného projevu vůle zákonodárce, v textu samotného zákona, které nemůže být překročeno. Zmocnění musí být jednoznačné, nesmí vyvolávat pochybnosti.¹³

Zajímavou otázkou vztahující se také významným způsobem k následujícím kapitolám, zejména variantám přezkumu opatření obecné povahy j, „normativní život“ podzákoného právního předpisu po zrušení zmocňovacího ustanovení. Možnosti jsou nasnadě, prvním variantou je, že derogace zmocňovacího ustanovení působí zároveň zrušení všech navazujících ustanovení a předpisů, druhá je pak opačná. Tedy, že se zrušením zmocňovacího ustanovení nejsou navazující předpisy automaticky rušeny, nýbrž trvají nadále. Jelikož jde o spornou otázku, je třeba nahlédnout do judikatury a to jak správního tak ústavního soudu.

K této věci a v souvislosti se stavebními uzávěrami přijatými podle dle předešlého stavebního zákona, Nejvyšší správní soud uvádí ve svém rozsudku č. j. 1Ao 3/3007 - 11 následující: „*Nařízení obce přijaté za účinnosti starého stavebního zákona zůstává i po účinnosti nového stavebního zákona (bez výslovného přechodného ustanovení) prováděcím předpisem a je nutno jej respektovat až do jeho výslovného zrušení.*“

Shodně se k platnosti vyhlášky po zrušení zmocňovacího zákonného ustanovení, vyjádřil Ústavní soud, když konstatoval, že: „*Vypuštěním zmocňovacího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto*

¹² terciární novotvorba znamená vydání právních předpisů odvozených od sekundárních předpisů, které jsou odvozeny od zákona

¹³ Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, L., Vyhnálek, L. Ústava České republiky komentář. Praha: Linde a.s. 2010, s. 915

zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu.“

Nejvyšší soud ČR, ve svém rozsudku ze dne 13. 11. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3227/2007 rozvádí pojetí platnosti a účinnosti právních předpisů. *Platností právního předpisu se rozumí skutečnost, že byl náležitě podle zákona vyhlášen a stal se součástí právního řádu, účinnost právního předpisu znamená, že z něj jeho adresátům vznikají práva a povinnosti. Účinnost právního předpisu zaniká výlučně formálně, a to uplynutím času (byla-li účinnost časově omezena), jeho zrušením nebo zánikem státu, jímž byl vydán, nebyl-li převzat nástupnickým státem. Nebyla-li platnost vyhlášky časově omezena ani výslovně zrušena, nutno uzavřít, že je platná a účinná. Zejména, když se nedostává do rozporu s právní úpravou předpisu vyšší právní síly.*

Můžeme tedy shrnout, že nejvyšší instance soudní moci v České republice se kloní k názoru, že podzákoný právní předpis přijatý na základě ustanovení, které je posléze zrušeno, zůstává platnou součástí právního řádu i nadále až do té doby než je explicitně zrušeno či vyprší doba jeho platnosti.

2.1.2. Obecně závazné vyhlášky

Ústava zakotvuje v hlavě sedmé právo na samosprávu, v němž svěřuje zastupitelstvům územní samosprávným celkům pravomoc vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky. Obecně závazné vyhlášky jsou tedy výrazem práva na samosprávu. Hovoří se zde o originární, neboli neodvozené, normotvorbě. Právo vydávat obecně závazné vyhlášky totiž pramení přímo z Ústavy. Pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky je dle čl. 104 odst. 3 Ústavy dána zastupitelstvům, jakožto orgánům územně samostatných celků, nicméně obecně závazné vyhlášky jsou právními předpisy celého kraje či obce a nejen zastupitelstva, jako jejich reprezentanta. Aby se tento předpis stal platným pramenem práva, je zapotřebí, aby byl po dobu patnácti dnů komunikován veřejnosti - vyhlášen. Vyhlášení se provádí vyvěšením na úřední desce obce. *Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Nařízení obce vykonávající*

rozšířenou působnost se zveřejní též na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.¹⁴

Obecně závaznou vyhlášku kraje, přijímá v samostatné působnosti zastupitelstvo kraje. Obecně závazné vyhlášky kraje musí být v souladu se zákony. Platnosti nabývá dnem vyhlášení ve věstníku právních předpisů kraje. Co se týče časových lhůt upravujících platnost, platí pro obecně závazné vyhlášky kraje obdobně ustanovení o obecně závazných vyhláškách obce.

Od nařízení se obecně závazné vyhlášky základních a vyšších územně samosprávných celků liší zejména v tom, že jejich předmětem není výkon přenesené působnosti, ale samostatné. Vydání obecně závazné vyhlášky je právem a nikoli povinností. V podstatě jde o zvláštní formu statutárního předpisu s obecnou závazností v daném správním obvodu.¹⁵

Klíčovým bodem pro přijímání obecně závazných vyhlášek byla po dlouhou dobu nezbytnost stanovení výslovného zákonného zmocnění k vydání předmětného předpisu. Obecně závazné vyhlášky povětšinou zasahují do práva a povinností jejich adresátů, ukládají nějaké povinnosti. V tom však naráží na ústavní princip ukládání povinnosti pouze na základě zákona.¹⁶ *Dále je třeba podotknout, že režim přijímání normativních správních aktů kraje se od obecního zřízení poněkud liší. § 6 krajského zřízení stanoví, že „obecně závaznou vyhláškou vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti, lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám jen, stanoví-li tak zákon.“ Naproti tomu § 10 obecního zřízení vychází z taxativního vymezení situací, ve kterých může zastupitelstvo obce přijmout obecně závaznou vyhlášku a uložit tak v samostatné působnosti nějaké povinnosti. Obvykle k zabezpečení veřejného pořádku, pro pořádání, průběh a ukončení veřejně přístupných sportovních a kulturních akcí, udržení pořádku atd. Zásadní význam pro řešení této problematiky poskytuje judikatura Ústavního soudu. Až do konce roku 2007 zastával tento soud striktní stanovisko, že územně samosprávné celky k vydání obecně závazných vyhlášek potřebují explicitní*

¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 12 odst. 2, 3

¹⁵ Hendrych D. a kol. Správní právo obecná část, 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 198

¹⁶ Zákon 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 4 odst. 1

zákonné zmocnění (srov. např. náleží ÚS 5/93). Převratným rozhodnutím v této oblasti byl náleží pléna Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, v němž jsou dovozeny následující závěry. Ustanovením čl. 104 odst. 3 ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákoné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny).¹⁷ Obce tak mají volnější ruku při úpravě svých záležitostí. Krajského zřízení se však tento judikát nedotýká.

Stát může do samostatné působnosti územně samosprávného celku zasahovat jen na základě zákona. Takovým zásahem je pak dozorová činnost Ministerstva vnitra ČR, právě nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí a krajů. Ministerstvo je však nemůže samo rušit, nýbrž v krajním případě podává návrh na zrušení zákona či jiného právního předpisu podle zákona o ústavním soudu.¹⁸

Jiné abstraktní akty

Veřejná správa vydává i jiné abstraktní akty, které nemají povahu právního předpisu. Často jde o předpisy organizační povahy zavazující toliko pracovníky určité organizační jednotky nebo členy určité korporace. Jsou to zejména statutární předpisy, vnitřní a jiná opatření.¹⁹

2.1.3 Statutární předpisy

Statutární předpisy jsou výrazem tzv. autonomní novotvorby. To znamená, že daná samosprávná korporace, na základě zákona a v rámci své působnosti, je oprávněna vydávat abstraktní akty, kterými reguluje část veřejnoprávních záležitostí. Tyto akty mají právní účinky pro členy určitého společenství. Je pouze věcí oprávněného orgánu, zda a kdy takový předpis vydá. Významnou otázkou je vztah statutárních předpisů k ostatním pramenům práva (Ústavě, zákonům a jiným právním předpisům). *Zde je*

¹⁷ PL ÚS 45/06

¹⁸ Zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, § 64 odst. 2, písm. g

¹⁹ Hendrych D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 199

třeba rozlišovat, který samosprávný subjekt takový předpis vydává, co je předmětem úpravy a jakou závaznost statutárního předpisu zákon připouští. Nejvýznamnější a zároveň specifické postavení mezi statutárními předpisy mají obecně závazné vyhlášky obcí či krajů (viz. výše). Ty mají, vzhledem ke své obecné působnosti, povahu právních předpisů, jsou pramenem práva a zavazují všechny osoby vyskytující se na daném území. Pokud jde o statutární předpisy subjektů, které jsou od územně samosprávných celků odlišných, zákony neřeší otázku jejich vztahu k ostatním právním předpisům jednotně. Převažuje řešení, spočívající v zákonném pověření k přijetí statutárního předpisu, např. v § 17 a 36 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Autonomní normotvorba je v praxi omezována. Zákony např. stanoví náležitosti statutu, povinnost registraci u věcně příslušného ministerstva apod.²⁰

2.1.4. Vnitřní předpisy

Vnitřní předpis, jako další z typů abstraktních správních aktů, slouží dané organizační jednotce či jejich komplexu k závaznému stanovení jejího vnitřního uspořádání, hierarchie, usměrnění činností, informačních toků a bezporuchového chodu. *Jejich vydávání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli interního aktu.* Vztah podřízenosti se může týkat jak osob v rámci jedné organizační jednotky, tak celých podřízených organizačních jednotek. V praxi se střetáváme s interními předpisy typu organizační řád, jednací řád, pracovní postup apod. Interní předpis se vymezuje vůči autonomním předpisům v tom, že je založen na služební hierarchii a nikoli jen na příslušnosti k danému celku. Od nařízení se odlišuje v tom, že nařízení je obecně závazným podzákoným aktem externí povahy.²¹

2.2. Správní akty

Správní akty, nebo též individuální správní akty či rozhodnutí, jsou typickým produktem činnosti veřejné správy. Jde o jednostranný správní úkon správního orgánu, jež je bezprostředně právně závazný a autoritativně upravuje práva a povinnosti jmenovitě určených nepodřízených osob. Jedná se tedy vždy o konkrétní věc

²⁰ Hendrych D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 200, 201

²¹ Hendrych D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 203

s konkrétními adresáty. Definicí rozhodnutí uvádí § 67 odst. 1 Správního řádu: „Rozhodnutím 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.“ Individuální správní akt je tedy završením správního řízení. Těmito základními znaky, určitostí subjektů i věci a bezprostřední právní závazností se rozhodnutí odlišují od abstraktních aktů, od právních předpisů, ale i aktů přijímaných podle části šesté správního řádu.

Členění individuálních správních aktů

Výčet možností individuálních správních aktů je velice obsáhlý, proto je třeba určitým způsobem systematizovat a třídit. Dle obsahu členíme správní akty na materiální a procesní. Materiální upravují práva a povinnosti, zatímco procesní upravují jejich uplatnění v různých druzích řízení. Dle povahy členíme akty na konstitutivní a deklaratorní. Konstitutivní zakládají, mění či ruší práva a povinnosti a to ex nunc, od nyní, zatímco deklaratorní konstatují jejich existenci či neexistenci a to ex tunc, od tehdy, jde tedy i do minulosti. Příkladem deklaratorních správních aktů je rozhodnutí správního orgánu v pochybnostech, opačným příkladem budiž např. udělení stavebního povolení. Konstitutivní akty můžeme dále třídit dle časové působnosti na trvalé a dočasné. Tak právě povolení stavby dle stavebního zákona je platné na dva roky od právní moci rozhodnutí, nezačne-li stavebník do této doby realizovat výstavbu, respektive nepožádá-li o prodloužení, rozhodnutí pozbude platnosti²². Podle vztahu k adresátovi rozlišujeme správní akty k dobru a k tíži adresáta. Také lišíme akty na pozitivní a negativní, mění-li či nemění postavení adresáta. Typickým příkladem by mohlo být přijetí či nepřijetí uchazeče na vysokou školu. Dle okruhu zavázaných osob rozlišujeme akty ad rem - zavazující vlastníky věci a ad personam - zavazuje určitý okruh osob.²³ Dalším v literatuře zmiňovaným členěním je závislé na eventuálním použití správního uvážení - diskreční pravomoci správního orgánu. Rozhoduje-li se tedy

²² Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk. 2009, s. 143

²³ Hendrych D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 207

orgán z více možných alternativ, demonstrativního výčtu řešení, zvolí na základě své úvahy variantu odpovídající povaze dané věci.

Každý správní akt musí splňovat určité náležitosti:

- 1. kompetenční
- 2. obsahové
- 3. formální
- 4. procedurální

ad 1) Správní akt musí být vydán místně a věcně příslušným orgánem, který je nadán patřičnou pravomocí autoritativně rozhodovat a zasahovat do administrativně právních vztahů.

ad 2) Z hlediska obsahu pak správní akt musí obsahovat samotný výrok, neboli enunciát, jeho odůvodnění a poučení o eventuálních opravných prostředcích. Výrok bývá graficky oddělen od ostatních částí rozhodnutí, obsahuje autoritativní úpravu práv a povinností. Výrok tedy představuje zhmotnění alespoň jednoho či více rozhodnutí. Musí být dostatečně určitý, srozumitelný, přesný a obsahovat odkazy na zákonná ustanovení. Je třeba v něm jednoznačně identifikovat účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu. Podle J. Vedrala je zapotřebí odlišovat terminologické nuance: „*Výroku ve smyslu výroková část a výroku jako hmotného vyjádření rozhodnutí o jedné věci.*“ Správní akt totiž může ve výrokové části obsahovat více výroků. Výrok může stát sám o sobě, nebo může být doplněn o vedlejší ustanovení, jako jsou např. podmínky jeho výkonu. Do těchto podmínek se zpravidla promítají závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu. Součástí výrokové části je stanovení lhůty k dobrovolnému splnění uložené povinnosti, dále může být součástí výrokové části i výrok o uložení nákladů řízení²⁴

²⁴ Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 403, 404

Další integrální součástí rozhodnutí, až na zákonné výjimky je odůvodnění. Absence odůvodnění by byla důvodem k zrušení vydaného rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost.²⁵ V odůvodnění musí správní orgán uvést, jaké úvahy ho vedly k daným závěrům. Je třeba uvést rozbor podkladů rozhodnutí, úvahy při výkladu právních norem, ale i způsob, jakým naložil s připomínkami, námitkami, důkazy od účastníků. Pokud těmto návrhům od účastníků nevyhověl, tak proč. V žádném případě nepostačí pouhý výčet paragrafů. Odůvodnění nemusí být v rozhodnutí obsaženo, jestliže správní orgán rozhodující v prvním stupni vyhověl zcela všem účastníkům. Je-li vyloučen suspenzivní účinek odvolání, musí na toto být účastník upozorněn.²⁶

Poslední esenciální náležitostí rozhodnutí je poučení o řádných opravných prostředcích, odvolání a rozkladu, nikoli o jiných prostředcích přezkumu. V poučení je uvedeno, zda je možné opravný prostředek podat. Pokud ano, tak v jaké lhůtě a komu jej směřovat. Obecná odvolací lhůta pro odvolání činí 15 dní, ode dne oznámení rozhodnutí²⁷. Rozhodnutí je zpravidla písemné, z hlediska formy je třeba aby, v něm byl uveden orgán, který rozhodoval, označení specifického typu rozhodnutí, číslo jednací, datum vyhotovení rozhodnutí. Otisk úředního razítka, jméno příjmení, funkci, popřípadě služební číslo oprávněné úřední osoby. Dále jsou v rozhodnutí specifikováni všichni účastníci dle § 27 odst. 1 správního řádu (doktrína hovoří o esenciálních účastnících, zákon s takovým pojmem nepracuje)²⁸

ad 4) Procedurální náležitosti individuálního správního aktu představuje zákonně konformní vyřízení dle patřičného postupu.

Vady správního aktu

Nedostatek některé z náležitostí individuálního správního aktu způsobuje jeho vadnost. Podle jejich povahy a závažnosti hovoříme o vadnosti správního aktu či v krajním

²⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 76 odst. 1

²⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 68 odst. 4,6

²⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 83 odst. 1

²⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 69

případě o jeho nullitě, není rozhodující kvantita, ale kvalita vad. Nejsou-li vady natolik fatální, akt vznikne, ale je vadný²⁹.

Rozlišujeme tedy vady způsobující:

Nullitu - vždy jde o vady náležitostí, v takovém případě není založena překážka rei iudicate, účastníci nejsou paaktem nikterak vázáni. Jsou to vady v důsledku nedostatku pravomoci a věcné příslušnosti, absolutního nedostatku formy, neurčitosti, protiprávnosti uloženého plnění atp.

Vady způsobující nezákonnost - méně závažné vady náležitostí, nesoulad s právními předpisy ať již hmotnými či procesními, nezákonnost je důvodem zrušení, změny správního aktu. I formální chyby v počtech, psaní mohou způsobit nezákonnost, jsou-li v takové intenzitě, že činí akt nesrozumitelným, jde o rozpor s procesními normami.

Jiné vady - způsobující věcnou nesprávnost³⁰ - nespravedlnost, správní akt má náležitosti, leč svým obsahem je nehospodárný, neúčelný, často půjde o neadekvátní správní uvážení.

Důsledkem nulity je nicotnost správního aktu, která se prohlašuje ex offio. K prohlášení nicotnosti však může dát podnět účastník, eventuálně jeho právní nástupce. V ostatních případech musí být uplatněn některý z opravných prostředků. A to v důsledku presumpce správnosti všech aktů moci veřejné. Akty moci veřejné se totiž považují za správné, bezvadné, není-li prokázán opak.³¹

Vlastnosti správních aktů

Zásadními vlastnostmi správních aktů je jejich platnost, právní moc a účinnost. Správní akt je platný okamžikem vyhlášení, tedy tehdy, když ho správní orgán vůči adresátům učiní. Dalším atributem je právní moc rozhodnutí. *Při charakteristice této vlastnosti je*

²⁹ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 152

³⁰ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 153

³¹ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 162

zapotřebí rozlišovat její procesní a hmotněprávní aspekty. Ve smyslu procesním znamená právní moc, že správní akt je konečný výsledek určitého typ postupu správního orgánu. Hmotně právní důsledky spočívají v tom, že správní akt nelze s výjimkou zákonem stanovených případů změnit nebo zrušit. Ve věci, v níž bylo jednou rozhodnuto, není možné rozhodovat znovu, rozhodnutí tvoří překážku věci rozhodnuté „rei iudicate“.³² Za vlastnost správního aktu se považuje i účinnost. Účinnost znamená, že od jisté chvíle jsme vázáni výrokovou částí správního aktu, jež je s to vyvolat zamýšlené právní důsledky. Účinnost je zpravidla vázána na právní moc, s výjimkou předběžné vykonatelnosti. Účinnost vlastně znamená vykonatelnost.

Tolik k jednotlivým správním aktům, je-li však v určité věci vydat více správních aktů, tyto pak mohou být spolu vzájemně provázány. Mohou se „řetězit“ v takovém případě jedno rozhodnutí předchází a podmiňuje další. Nebo může být vydáno jediné rozhodnutí, které v sobě zahrnuje, subsumuje několik rozhodnutí.

Rozhodnutí nemusí být v určitých vydáno fyzicky, leč vnímáme jej jako vydané, to je příkladem fikce a domněnky vydání správního aktu. Jedná se tedy o zákonem předpokládané omisivní konání správního orgánu, které má právní účinky. Pakliže tedy rozhodnutí vůbec nebylo fyzicky vydáno, leč mi ho jako vydané vnímáme, hovoříme o fikci. Pokud nebylo účastníkům oznámeno, hovoříme o domněnce rozhodnutí.³³

2.2. Abstraktně konkrétní akty

Pro správní právo a členění správních činností, správních aktů, je kardinální otázkou hranice mezi abstraktním a konkrétním aktem, neboli určování těch základních atributů, jako jsou právě určitost a obecnost řešeného předmětu a okruhu adresátů.

- Druhové určení předmětu v kombinaci s neurčitým okruhem adresátů jest příznačné pro kategorii abstraktních správních aktů

- Naproti tomu konkrétní určení předmětu spolu s jednoznačným stanovením okruhu subjektů, je charakteristické pro konkrétní správní akty.

³² Hendrych D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 233, 234

³³ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 163, 164

- Prostor mezi abstraktními a konkrétními akty vyplňuje institut obsahujících kombinaci znaků obou předešlých kategorií. V německých mluvících zemích se mluví o tzv. všeobecném opatření.³⁴ Tento hybridní akt tedy reguluje konkrétní situace s neurčitým okruhem adresátů či naopak upravuje postavení konkrétních osob v neurčité věci. Jak uvidíme později, v našich podmínkách je tento institut vnímán poněkud úžeji pouze k úpravě v určité věci, s neurčitým okruhem osob a nazývá se opatření obecné povahy.

V „novém“ správním řádu je tato forma správní činnosti zakotvena v části šesté a definuje opatření obecné povahy jako správní akt, jež není právním předpisem ani rozhodnutím s tím, že správní orgán takto postupuje, stanoví-li tak zvláštní zákon.³⁵ Zákodárce tak zvolil negativní definici a iniciativu pro vydávání opatření obecné povahy přenechal zvláštním zákonům. Jaké akty tedy splňují onu negativní podmínku vymezující se vůči abstraktním a konkrétním aktům? Do přijetí zákona č. 500/2004 Sb. a jeho účinnosti se jednalo o jakési pozitivně právní vakuum. Ve skutečnosti však nejde o žádné absolutní novum, akty naplňující po materiální stránce znaky opatření obecné povahy se i v našich podmínkách vyskytovaly namnoze, jen jim chyběla společná procesní úprava, respektive její společný základ.³⁶

Co se týče otázky, kdy vlastně opatření obecné povahy použít, odkazuje správní řád na zvláštní zákony. Správní orgán tak postupuje dle šesté části, stanoví-li mu tak zvláštní zákon. To je tedy prvý z přístupů, jenž se v relativně krátkém životě tohoto institutu prosadil a pro který se užívá přívziska formální. Námětem pro diskuzi, ale i judikaturu, byla otázka, proč tohoto procesního režimu neužít také v situacích, kde zákon předpokládá vydání správního aktu splňujícího obsahové náležitosti opatření obecné povahy, leč není zde tento institut náležitě explicitně pojmenován.³⁷ Tento přístup založený na obsahovém hodnocení správního aktu, zveme materiální. Vývoj nahlížení na opatření obecné povahy právě z hlediska materiálního či formálního a jeho změny, jakož i zevrubnější náhled na samotný institut jsou jedním z námětů druhé kapitoly této

³⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 191

³⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 171

³⁶ Průcha, P. Správní právo obecná část. 7. vyd., Masarykova Univerzita: Doplněk, 2007, s. 301

³⁷ Průcha, P. Správní právo obecná část. 7. vyd. Masarykova Univerzita: Doplněk, 2007, s. 302

práce. Proces jeho přijímání jakož i přezkumu dále tvoří samostatné kapitoly, o tom tedy později.

K obecným znakům opatření obecné povahy je třeba poznamenat, a to v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu ČR, že opatřením obecné povahy není možno ukládat nové povinnosti. Jednalo by se o porušení ústavního pořádku³⁸. Povinnosti, které jsou primárně dány zákonem, jsou následně pouze upřesněny v opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy tedy specifikuje určité povinnosti, ty však nelze přímo vymáhat. Musí vždy dojít k vydání rozhodnutí, jež deklaruje danou povinnost, její porušení a provinivší se osobu v ní jednoznačně individualizuje. Pouze takové rozhodnutí lze následně vykonat.³⁹

2.4. Veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva nebo též veřejná smlouva či správní dohoda není pro náš právní řád zdaleka novým institutem. To potvrzuje i samotný správní řád z roku 2004, který v § 182 zmiňuje veřejnoprávní smlouvy vzniklé před přijetím tohoto předpisu.

J. Hoetzel, vymezuje tzv. veřejné smlouvy jako vzájemný souhlasný projev vůle alespoň dvou stran a to rovnocenných, jehož právní následky se týkají samotných smluvníků a záleží v tom, že zakládají, mění či ruší veřejná práva. Hoetzel veřejné smlouvy podřazuje pod správní akty veřejné správy.⁴⁰

Analogicky přistupuje k vymezení veřejnoprávní smlouvy správní řád v části páté § 159 a násl., tedy, že veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.

Veřejnoprávní smlouvy se nutně liší od soukromoprávních smluv, i když správní řád odkazuje též na občanský zákoník. Smluvní svoboda je v nich značně omezena kogentními normami⁴¹. Veřejnoprávní smlouvy jsou totiž v zákoně poměrně komplexně

³⁸ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 2/1993 Sb. usnesení o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 2, odst. 2, 3

³⁹ Průcha, P. Správní právo Obecná část. 7. vyd., Masarykova Univerzita: Doplněk, 2007, s. 306

⁴⁰ Hoetzel, J. Československé správní právo část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934, s. 274

⁴¹ Zákon č 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, §170

upraveným institutem. Markantní rozdíl oproti soukromoprávním smlouvám spočívá v řešení neplnění smluvních povinností. Řeší je totiž dle § 169 správního řádu nadřízené orgány.

Dalším atributem veřejnoprávní smluv je požadavek souladu s právními předpisy. Důležitá je také zásada stanovující hodnocení veřejnoprávní smlouvy z materiálního hlediska, tedy na základě jejího obsahu a nikoli jen samotného názvu. Uzavírání veřejnoprávních smluv musí být účelné a nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy.

Druhy veřejnoprávních smluv (nejde o taxativní výčet):

- Koordinační
- Subordinační
- Mezi účastníky

Koordinační smlouvy

Základním druhem veřejnoprávních smluv je smlouva koordinační. Za účelem plnění svých úkolů je mezi sebou mohou uzavírat stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem, právnické a fyzické osoby, vykonávající působnost v oblasti správního práva.⁴² Smluvními stranami jsou subjekty veřejné správy a nikoli za ně jednajících orgány bez vlastní právní subjektivity. Na tom nic nemění třetí odstavec § 160, hovořící o smlouvách mezi orgány veřejné správy, tyto smlouvy však nemají charakter veřejnoprávních. Koordinační smlouvy se zejména uplatňují v oblasti územní samosprávy, jsou to veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti. V jejich rámci dochází mezi obcemi k delegaci výkonu přenesené působnosti, nebo její části. Může se jednat i o dohody o sloučení obcí, připojení či změně hranic správních obvodů jednotlivých obcí atp.⁴³

⁴² Zákon č 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, §160 odst. 1

⁴³ Hendrych D. a kol. Správní právo obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 244

Subordinační smlouvy

Tento z obecných typů veřejnoprávních smluv je upraven v § 161 správního řádu. Jde o smlouvy, jež jménem subjektu veřejné správy může uzavřít správní orgán s osobou, jež by jinak byla účastníkem správního řízení, dle § 27 odstavce 1, správního řádu. Tato smlouva tedy nahrazuje vydání správního rozhodnutí. Nutnou podmínkou je zde zmocnění zvláštního zákona k uzavření koordinační smlouvy. Další podmínkou je souhlas ostatních osob, jež by byly účastníky řízení dle § 27 odstavce 2 či 3 správního řádu. Tito vedlejší účastníci nabývají dokonce silnějšího postavení než v klasickém řízení, neboť jejich explicitní písemný souhlas je nezbytný. V klasickém řízení by jejich nesouhlas znamenal nutně konec řízení, v koordinační smlouvě však mají tyto parciální účastníci jakési právo veta.⁴⁴ Příkladem koordinačních smluv jsou dohody na podporu zaměstnanosti, Smluvní ochrana přírody atp.

2.5. Faktické úkony

Charakteristickým rysem společným pro tuto kategorii aktů veřejné správy jest jejich bezprostřednost. V určité situaci je nutné jednat bezodkladně. Proto ji nemůže a ani nepředchází žádné formalizované řízení, jež by zohledňovalo práva a povinnosti dotčených osob. Správní orgán zhodnotí a situaci přímo na ní reaguje tak, aby odvrátil přímo hrozící nebezpečí zákonem chráněnému zájmu. Samozřejmě i pro tyto úkony musí orgán veřejné moci splňovat základní kritéria, jimiž jsou pravomoc, působnost, zákonnost. Jde tedy o faktickou neformální činnost, jež bezprostředně zasahuje do právních poměrů dotčených subjektů. Osoba, vůči které je tento úkon směřován je povinna tento úkon provést či strpět, není-li tento dobrovolně splněn, mohou následovat další kroky k vynucení žádoucího stavu. Takovými budou donucovací úkony či jinak bezprostřední zásahy.

Příkladem faktických úkonů mohou být a často jsou pokyny policisty, při řízení dopravy, výzvy k opuštění prostoru atp. Donucovací úkony, které následují po

⁴⁴ Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Pollygon, 2006, s. 922

nesplnění primárního pokynu, jsou například použití služební zbraně, hmatů a chvatů či zajištění osoby. Donucovací úkony je třeba odlišovat od exekučního vymáhání povinnosti uložené správním rozhodnutím. Byť tyto mají mnohé shodné, zejména sankční znaky, předchází jim formalizovaný postup.⁴⁵ Není proti nim řádných opravných prostředků. Jen ústavní stížnost, podle zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, § 72.

2.6 Úkony veřejné správy podle části IV. správního řádu

Na rozdíl od výše zmíněných forem činností veřejné správy, které se vyznačují bezprostřední právní závazností, je správní činnost zajišťována též instituty o nižší intenzitě právní závaznosti. Jde o úkony, jimiž vykonavatelé veřejné správy plní úkoly veřejné správy a které přímo nezasahují do ničích práv (vzhledem k tomu nemohou být ani podrobeny soudnímu přezkumu).⁴⁶

Tyto formy jsou upraveny ve čtvrté části správního řádu, souhrnně jsou v literatuře označeny jako tzv. „jiné správní úkony“. Správní řád v rubrice části IV. uvádí, že jde o vyjádření, osvědčení, sdělení. Dále do této kategorie spadají stanoviska, ale i závazná stanoviska, schválení souhlas atd. Negativně vymezeno pak jde o všechny úkony veřejné správy, jež nemají povahu správních aktů. Rozhodujícím hlediskem pro zařazení do této skupiny je jejich obsah nikoli formální označení ve zvláštním zákoně.⁴⁷

⁴⁵ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 166,167

⁴⁶ Hendrych D. a kol. Správní právo obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 285

⁴⁷ Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 880 - 882

3. Pojem opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je v našem právním řádu relativní novinkou, důvodem k jeho pozitivnímu zakotvení byla zejména snaha vyplnit mezeru v kategorii správních aktů veřejné správy, jež není možno podřadit ani pod rozhodnutí ani pod právní předpis vydaný na základě zákonného zmocnění.

Tyto snahy se promítly do příprav nového správního řádu přijatého pod číslem zákona č. 500/2004 Sb., který měl nahradit, derogovat, zákon č.71/1967 Sb., „starý správní řád.“ Účinnost tohoto zákona však byla odložena až na 1. 1. 2006, a tak bylo opatření obecné povahy pojmově uvedeno v život ještě před samotným správním řádem, zákonem o elektronických komunikacích, v roce 2005. A již v tomto roce se musela opatřením zabývat i soudní praxe. Jak na opatření obecné povahy nahlížela, jak se s tímto institutem vyrovnala budiž námětem následujících rozboru.

Jakási kostra, opatření obecné povahy je definována ve správním řádu, části šesté, §171 až 174. Právě úvodní paragraf § 171 stanoví: „*Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“ Opatření obecné povahy je zde definováno negativně, jako závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Iniciativa pro přijetí opatření obecné povahy je pak přenechána zvláštním zákonům.

Vládní návrh nového správního řádu vymezoval naopak pozitivně opatření obecné povahy, jako *"úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob"* Důvodová zpráva k vládnímu návrhu správního řádu charakterizovala opatření obecné povahy jako *"zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi rozhodnutím a právním předpisem"* s tím, že cílem právní úpravy je, 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.⁴⁸

⁴⁸ Důvodová zpráva 201/0, k vládnímu návrhu zákona - správnímu řádu, § 137

Svým obsahem se tedy tento institut odlišuje od právního předpisu či jinak normativního správního aktu, pro nějž je charakteristická obecnost upravované situace, tak obecnost osob, jež jsou tímto pravidlem vázány a od rozhodnutí či individuálního správního aktu (§9, 67 odst. 1 správního řádu) jímž jsou řešeny právní vztahy určitých osob v určité věci. Slovo závaznost, v § 171, odlišuje opatření obecné povahy od jiných aktů veřejné správy přijatých dle čtvrté části, jež ovšem nemají právo tvorných účinků, respektive jejich závaznost je na nižší úrovni⁴⁹. Tyto účinky opatření obecné povahy jako takové též neobsahují, mohou však být vyvolány jejich konkretizací správními rozhodnutími, ve smyslu § 173 odstavce třetího správního řádu.⁵⁰

Sumarizací znaků pak dojdeme k závěru, že v případě institutu opatření obecné povahy se jedná o akt upravující konkrétní předmět či situaci pro neurčitý okruh adresátů. Jde tedy o kombinaci vlastností správního aktu a právního předpisu. Opatření obecné povahy proto nazýváme též abstraktně konkrétní či konkrétně abstraktní akt.

3.1. Důvody k zavedení

3.1.1. Zahraniční zkušenost

Jedním z motivů k zavedení institutu opatření obecné povahy byly pozitivní zahraniční zkušenosti, s tímto „hybridem“ v oblasti správních aktů. Opatření obecné povahy účinně vyplňuje mezeru v klasickém a v současné době již zřejmě nepostačujícím členění aktů veřejné správy na abstraktní a konkrétní.

V německém právu nalézáme obdobu českého opatření obecné povahy ve druhé větě § 35 zákona o správním řízení z roku 1976 pod označením všeobecné opatření (Allgemeinverfügung). Všeobecné opatření je definováno jako správní akt, který dopadá na obecné znaky vymezený nebo vymezitelný okruh osob anebo který dopadá na veřejnoprávní vlastnost určité věci nebo se týká jejího využití veřejností. Všeobecné opatření je přitom stále chápáno jako druh správního aktu, což je patrné i ze systematického umístění v zákoně. Všeobecné opatření může mít buď konkrétní předmět a abstraktní adresáty (např. dopravní značení v určité lokalitě) nebo abstraktní předmět

⁴⁹ Hendrych D. a kol. Správní právo obecná část, 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 286

⁵⁰ Vedral, J. časopis Správní právo č. 6/2007, Opatření obecné povahy, str. 329-363

a konkrétní adresáty (např. odklizení sněhu obyvateli určité ulice). Smyslem všeobecného opatření s abstraktními adresáty a konkrétním předmětem je hospodárnost procesu vydávání správních aktů v případě, kdy množství osob je aktérem téže situace, v důsledku čehož by vůči každému z nich musel být vydáván (individuální) správní akt.⁵¹

Švýcarské právo chápe všeobecné opatření úžeji než právo německé: je jím takové všeobecné opatření, které je konkrétní co do svého předmětu, avšak obecné co do okruhu adresátů, vůči nimž směřuje. Tomuto závěru svědčí judikatura švýcarského Spolkového soudu (viz 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, především str. 74 a 75).⁵²

Nejvyšší správní soud se ve výkladu opatření obecné povahy přiklání ke švýcarskému modelu tedy k užšímu pojetí, jež charakterizuje opatření obecné povahy právě jen správní akt s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem, jak činí ve své úpravě německé právo.

Důvodem pro toto užší pojetí je skutečnost, že by jinak docházelo k faktickému prolínání právních předpisů a opatření obecné povahy, jež je pojmově vyloučeno. Jak ostatně stanoví i Nejvyšší správní soud ve svém judikátu, opatření obecné povahy nemá nahrazovat podzákonnou novotvorbu.

3.1.2. Vyplnění mezer, jež se jinak zacelují hromadnými právními akty.

Činnosti veřejné správy jsou neobvykle pestrou kategorií. Teorie správního práva se snaží její jednotlivé atributy třídit dle společných charakteristických znaků do větších skupin. Opatření obecné povahy reaguje na vzniknuvší potřebu vyplnit mezeru mezi abstraktními a konkrétními akty, která byla doté doby zacelována ad hoc akty hraniční povahy, jejichž užití zadržovalo k úhoně na právní jistotě a zájmu na právní ochraně adresátů.

⁵¹ NSS R 740/2006

⁵² NSS R 740/2006

Ve své studii uvádí J. Vedral několik přístupů, jimiž veřejná správa před účinností nového správního řádu řešila potřebu upravovat právní vztahy charakterizované specifickou situací s nespécifickým počtem subjektů. Řešení bylo hned několik, povětšinou s využitím tzv. „hraničních aktů.“

Jednou z cest bylo vydávání hromadných správních aktů, jímž právní úprava vdechla povahu právního předpisu a jejichž účelem bylo řešení konkrétní situace. Tohoto řešení bylo využito například ve „starém“ stavebním zákoně a jeho úpravě územních plánů. V platné právní úpravě se lze setkat s obdobným řešením v zákoně č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny. Důsledkem nevhodného použití právních předpisů pro řešení konkrétní situace bylo i je oslabení soudní kontroly veřejné správy a to na úkor osob, jež se takové akty bezprostředně dotýkají. Možnost domoci se soudní ochrany je totiž posunuta až u Ústavního soudu. Primárně by však v této věci měl být, jak tomu u opatření obecné povahy je, příslušný Nejvyšší správní soud.⁵³

Další variaci řešení mezer skýtá vydávání správních aktů, které jsou však často pro danou situaci zcela nevhodné, ba dokonce až nerealizovatelné. Příklady takových situací nalezneme v různých předpisech.

V § 19 zákoně o lesích je v prvním odstavci každému dáno právo vstupu do lesa. Toto právo je však možno dle třetího odstavce důvodně omezit až dočasně zakázat. Problém však tkví v tom, že tento zákon nevyklučuje použití správního řádu a tak se uplatní jeho ustanovení o správním řízení a bude třeba vydat rozhodnutí. Zde však narážíme na jeden ze znaků správního aktu rozhodnutí, jímž je konkrétnost osob, účastníků dle § 27 správního řádu. Stanovení okruhu osob, které mohou danou lokalitu navštívit je však krajně obtížné až nemožné.

V zákoně o myslivosti č 449/2001 Sb., §9 odst. 3, je orgánu státní správy myslivosti udělena pravomoc na žádost uživatele honitby nařídít přiměřené omezení nebo zákaz do honitby či jejích částí. Ani v tomto zákoně není vyloučen správní řád a tak znovu narážíme na obtíž s určováním účastníků řízení podle části druhé a třetí

⁵³ Vedral, J. časopis Správní právo č. 6/2007, Opatření obecné povahy, str. 329-363

správního řádu. Obdobná úskalí tohoto přístupu skýtá i zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon.

Třetí variantou řešení mezních aktů je vydání správních aktů nebo právního předpisu v závislosti na diskreci správního úřadu, zákony neřeší v jaké situaci jaký nástroj užít. V platné úpravě je příkladem opět zákon o lesích, který v § 32 odstavci druhém opravňuje orgán státní správy lesů nařídit vlastníkovvi v případě mimořádných okolností vykonat určitá opatření a to formou rozhodnutí. Hned o odstavec dál však pro tutéž situaci hovoří o uložení opatření formou vyhlášky.

Poslední variantou pak bylo plné vyloučení správního řádu bez jeho nahrazení zvláštní úpravou. Jak tomu bylo v zákoně o vodách, ovšem před jeho novelizací z roku 2010. V důsledku vyloučení správního řádu zde odpadla procesní ochrana dle správního řádu i správního soudnictví.

3.2. Vývoj nahlížení na institut opatření obecné povahy

Materiální či formální pojetí

Negativní vymezení pojmu u opatření obecní povahy, zakotveného v zákoně 500/2004 Sb., které nakonec zákonodárce zvolil, skýtá pro jeho aplikaci mnohá úskalí. Výklad § 171 správního řádu se totiž ubírá dvěma směry, materiálním či formálním. Pro formální pojetí svědčí striktně gramatický výklad inkriminované ustanovení. „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy.“ Zdá se tedy, že správní orgán může vydat opatření obecné povahy použít, jen v situacích, kdy jej k tomu zvláštní zákon zmocňuje.

Jak však naložit se situacemi, kdy zákon předpokládá vydání správního aktu, jež splňuje materiální negativní kritéria opatření obecné povahy, leč zákon ho pod tímto názvem explicitně neuvádí. Nebylo by tedy i v tomto případě záhodnou využít části šesté správního řádu? Materiální přístup, založený na obsahovém hodnocení daného správního aktu je protipólem k formálnímu hledisku. Takové řešení se zdá být daleko výhodnější, než lpět na formálním přístupu. Neboť jestliže se akt s materiálními vlastnostmi abstraktně konkrétního aktu pohybuje mimo procesní rámec institutu opatření obecné povahy, je to na úkor právní ochrany adresátů. Mimo jiné zavedení tohoto institutu bylo zdůvodňováno právě vůlí garantovat alespoň minimum práv a právní ochrany adresátům veřejné správy v případech, kdy jejich okruh nelze předem

účinně stanovit. Stoupencem tohoto pojetí je i J. Vedral. Ten ve své studii na podporu materiálního přístupu uvádí mnohé argumenty.

J. Vedral předně argumentuje s odkazem na judikaturu Ústavního soudu, tím, že *pokud v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje různé interpretace, je při jeho aplikaci úkolem všech státních orgánů interpretovat jej ústavně konformním způsobem*⁵⁴. Je-li tedy potřeba vydat správní akt, jímž se zakládají, mění či ruší práva a povinnosti neurčitého okruhu adresátů v konkrétní věci, který není správním rozhodnutím a zároveň není právním předpisem, nabízí se řešení v podobě opatření obecné povahy. Pramenů, pro které by byla tato forma vhodným řešením, je hned několik, zákon o vodách⁵⁵, o myslivosti⁵⁶ či o lesích.⁵⁷ Zároveň při materiálním pojetí nemůže jako opatření obecné povahy obstát správní akt, který, byť formálně je označen jako opatření obecné povahy, tato obsahová kritéria fakticky nespĺňuje. To je případ některých ustanovení zákona o elektronických komunikacích § 34 odst. 4., takováto ustanovení jsou dle své povahy prováděcími předpisy a k případnému přezkumu by měl být příslušný Ústavní soud, dle čl. 64 a násl. zákona o Ústavním soudu.⁵⁸

3.2.1. Materiální pojetí

Opatření obecné povahy tedy rozdmýchalo nejen akademickou diskuzi, nýbrž ještě před účinností nové správního řádu se jím zabýval Nejvyšší správní soud ČR a podal k němu obecnější výklad, ve vztahu k zákonu o elektronických komunikacích. V rozsudku ze dne 27. 9. 2005, se tedy Nejvyšší správní soud vypořádal s pojmem, opatření obecné povahy, algoritmem přezkumu. Stanovil, že v našich podmínkách je opatření obecné povahy správním aktem s toliko konkrétním předmětem a neurčitým okruhem adresátů, Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nespĺňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší. Týká-li se tento nedostatek pouze některých jeho ustanovení, zruší soud k námitce

⁵⁴ III. ÚS 277/96

⁵⁵ Zákon č. 254/2001 Sb. o vodách, ve znění pozdějších předpisů, § 6 odst. 1

⁵⁶ Zákon č. 449/2001 Sb. o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, § 9 odst. 3

⁵⁷ Zákon č 289/1995 Sb. o lesích, ve znění pozdějších předpisů, § 19 odst. 1

⁵⁸ Vedral, J. časopis Správní právo č. 6/2007, Opatření obecné povahy, str. 329 - 363

jenom je. *Pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy aby pod formálním označením "opatření obecné povahy" ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.*⁵⁹ Nejvyšší správní soud se tak přiklonil materiálnímu pojetí opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy se v největší míře uplatňuje zejména v novém stavebním zákoně č. 183/2004 Sb., konkrétně je pro územní plány, stavební uzávěry atp. explicitně stanovena forma opatření obecné povahy. Situaci však komplikovalo přechodné ustanovení, § 188/4 stavebního zákona, který do své novelizace způsobil překotné změny ve vnímání pojmu opatření obecné povahy.

Při materiálním pojetí Nejvyšší správní soud setrval i v rozsudku pod spisovou značkou 1 Ao 1/2006-74 a jako opatření obecné povahy posoudil i územní plán přijatý dle předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb., před 1. 1. 2007, tedy před účinností „nového“ stavebního zákona č. 183/2006 Sb. V tomto judikátu se musel Nejvyšší správní soud vypořádat i s námitkou odpůrce, že není pro řízení o zrušení územního plánu dle starého stavebního zákona příslušný. K tomu nejvyšší správní soud podotknul, 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. Fakt, že je změna závazné částí územního plánu tímto způsobem vyhlášována, ještě z celku nečiní právní předpis; je proto zcela nezbytné zabývat se otázkou, zda má změna samotná povahu opatření obecné povahy či nikoliv. A jelikož se navrhovatel domáhá zrušení územního plánu a nikoli obecně závazné vyhlášky, je pro toto řízení příslušný Nejvyšší správní soud.* Dále soud argumentoval nutností souladu našeho právního řádu s mezinárodními smlouvami, konkrétně s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního

⁵⁹ NSS R 740/2006

prostředí, která byla uzavřena v dánském Aarhusu dne 25. 6. 1998 (dále "Úmluva"). Česká republika Úmluvu podepsala dne 25. 6. 1998, ratifikační listina byla uložena u generálního tajemníka OSN, deponitáře Úmluvy, dne 6. 7. 2004. V souladu s čl. 20 odst. 3 Úmluvy vstoupila tato pro Českou republiku v platnost dne 4. 10. 2004. Publikována byla pod č. 124/2004 Sb. m. s.⁶⁰

3.2.2. Formální pojetí

I přes přesvědčivou a propracovanou argumentaci s odkazem na prvorepubliková rozhodnutí tehdejšího Nejvyššího správního soudu se právní teorie neshodla na tom, zda je možné posoudit územní plány přijaté dle „starého“ stavebního zákona jako opatření obecné povahy či nikoli. V usnesení rozšířeného senátu č.j. 3 Ao 1/2007-44, se soud odchýlil od své dosavadní judikatury. A naopak v souladu s formálním hodnocením opatřením obecné povahy odmítl podaný návrh na zrušení územního plánu velkého územního celku, přijatého dle zákona 50/1976 Sb. *Dle názoru senátu nelze oddělit obsah územního plánu od jeho předepsané právní formy tak, jak učinil předchozí rozsudek, neboť takový postup by mohl vést ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Za situace, kdy pravomoc k přezkumu obecně závazných vyhlášek (včetně těch o vyhlášení závazné části územního plánu) je svěřena Ústavnímu soudu v řízení dle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, není možné, aby pravomoc k přezkumu aktu v zásadě obsahově totožného (územního plánu) měl i Nejvyšší správní soud v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy dle ustanovení § 101a soudního řádu správního.* Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nesohlasil ani s podpůrnou argumentací rozsudku ohledně závazků vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodního a komunitárního práva. Aarhuská úmluva není dle jeho názoru přímo vykonatelná a navíc povinnost stran úmluvy podrobit územní plány soudnímu přezkumu nezakotvuje⁶¹ Soud dovodil, že rozhodující pro posouzení pravomoci soudu je právní forma aktu, nikoliv jeho materiální obsah, neboť popřením významu právní formy by došlo ke zpochybnění hranic pravomocí jednotlivých soudů a ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva.

⁶⁰ NSS R 968/2006

⁶¹ NSS R 1276/2007

Pomocí argumentu á contrario lze dovodit, že pokud to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy správní orgány podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu ustanovení § 171 a násl. správního řádu.

Tento závěr podepřel soud i zněním čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. *Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c a § 101 písm. a a násl. soudního řádu správního je pak 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.*⁶²

Po vyhlášení daného usnesení tedy převážilo formální hledisko a pro přezkum opatření obecné povahy, přijatých dle stavebních zákonů, nastala poněkud schizofrenní situace. Pro soudní přezkum územních plánů přijatých před 1. 1. 2007 byl příslušný ústavní soud v řízení o zrušení zákona a jiných právních předpisů dle zákona o ústavním soudu. A na druhé straně materiálně shodný institut, přijatý však po 1. 1. 2007, po účinnosti zákona 183/2006 Sb., přezkoumával Nejvyšší správní soud dle zákona o ústavním soudu, § 101 písm. a až d.

3.2.3. Rehabilitace Materiálního pojetí

Po odklonu od materiálního pojetí k formálnímu tedy panovala jakási dvojkolejnost přezkumu územního plánu a patření obecné povahy. Tuto nežádoucí situaci vyvolal mimo jiné § 188 odst. 4 stavebního zákona 183/2006 Sb. Bylo tedy potřeba dané ustanovení novelizovat, stalo se tak v zákoně č. 191/2008 Sb., s účinností od 3.6 2008. Ustanovení 188 odst. 4 poté stanovilo: „*Obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního*

⁶² NSS R 1276/2007

plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy...“ Přechodné ustanovení tak pro futuro jednoznačně stanoví možnost přezkumu obecně závazných vyhlášek přijatých ještě pře účinností nového stavebního zákona nejvyšším správním soudem dle §§101 písm. a násl.⁶³

K materiálnímu pojetí se nakonec přiklonil i Ústavní soud. *Materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů 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. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (viz nález sp. zn. I. ÚS 643/06 a obdobně nález sp. zn. III. ÚS 741/06, www.usoud.cz). Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává. Ústavní soud tak ve vztahu k posuzované věci podtrhuje možnost efektivní soudní ochrany práv stěžovatelů již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.*

Dle názoru Ústavního soudu odpovídá tento jeho právní názor i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy). To se týká zejména závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, k níž přistoupila také Evropská společenství rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005. Úmluva se tak stala i součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Čl. 4 této úmluvy stanoví, že každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti, v čl. 9 Úmluvy je pak upraven přístup k právní ochraně z řad dotčené veřejnosti.⁶⁴

⁶³ Veselý, V. časopis Bulletin advokacie č.3/2009, Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy, s. 62-67

⁶⁴ Pl. ÚS 14/07

4. Proces přijímání opatření obecné povahy

Obecnou úpravu procesu přijímání opatření obecné povahy nacházíme ve správním řádu, části šesté. Zákon č. 500/2004 Sb. je jakýmsi kodexem forem činností veřejné správy, upravujícím procesy vedoucích k aplikaci hmotného práva ve správním řízení⁶⁵. Účelem správního řízení je pak vydání správního aktu, jímž se autoritativně a jednostranně rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejné správy. Pro řízení podle šesté části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu⁶⁶. Pro přijímání aktů smíšené povahy správní řád předpokládá iniciativu zvláštních zákonů. Zvláštní zákony však v souladu se subsidiární povahou správního řádu mohou jeho použití zcela či částečně vyloučit. Nicméně vždy se uplatní alespoň zásady, na kterých správní řád spočívá.⁶⁷ Specifická ustanovení ve zvláštních zákonech obsahují povětšinou odlišné lhůty, odlišné postavení dotčených osob, jejich procesní práva a povinnosti atp. Stejně tak jako samotný institut opatření obecné povahy, i procedura jeho přijímání v sobě kombinuje prvky rozhodnutí a právního předpisu.⁶⁸

4.1. Zahájení řízení o přijetí opatření obecné povahy

Zda je řízení zahájeno na návrh nebo ex officio není předmětem úpravy správního řádu. Správní řád v této věci přenechává pole působnosti zvláštním zákonům, zpravidla půjde o řízení z moci úřední, vnější impuls však není vyloučen. Též o účastnících ve smyslu § 27 správního řádu v případě smíšených správních aktů není možno hovořit. Namísto účastníků jsou zde jen osoby specifikované v § 172 odst. 4, 5 s právem podat připomínky respektive námítky.

4.2. Dotčené orgány

Návrh opatření obecné povahy připravuje, dle zvláštního zákona, věcně a místně příslušný správní orgán a následně ho projednává s dotčenými orgány. Co se vlastně pod tímto institutem skrývá? Obecně lze říci, že jde o orgány veřejné správy, jejichž

⁶⁵ Skulová, S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 27

⁶⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 174 odst. 1

⁶⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 177 odst. 1

⁶⁸ Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 979

úkolem je hájit určitou výšeč veřejných zájmů. Dotčeným orgánem je dle § 136 správního řádu: „*Orgán, o němž to stanoví zvláštní zákon. Dále pak správní orgán popřípadě jiné orgány příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem správního rozhodnutí.*“ Poslední skupinou dotčených orgánů jsou územní samosprávné celky, týká-li se věc jejich práva na samosprávu.⁶⁹ Konkrétními dotčenými orgány jsou kupříkladu:

- zákon č.49/1997 Sb. o civilním letectví - § 40 úřad pro civilní letectví, vydává souhlas formou závazné stanovisko

- zákon č. 49/1997 Sb., o civilní letectví - §40 úřad pro civilní letectví, § 87 odst. 2 MO ČR

- zákon č 266/1994 Sb., o drahách - §55 odst. 1 drážní správní úřad

- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích - § 40 odst. 2 - MD ČR, § 40 odst. 4, krajský úřad, § 40 odst. 4 obecní úřad obce s rozšířenou působností, § 40 odst. 5 obec

- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně - § 26 písm. b) - Hasičský záchranný sbor kraje

- zákon č 254/2001 Sb., o vodách - §104 - pověřený obecní úřad, § 105 újezdni úřad na území vojenských újezdů

- zákon č 289/1995 Sb., o lesích - § 48 odst. 3 obecní úřad obce s rozšířenou působností, vojenský lesní úřad ve vojenských újezdech, § 48 písm. a) krajský úřad,

- vojenský lesní úřad ve vojenských újezdech, § 49 odst. 4 - MŽP v národních parcích

- zákon 18/1997 SB., atomový zákon - § 3 odst. 2, písm. c) Státní úřad pro jadernou bezpečnost⁷⁰

Správní orgán, který řízení vede, je povinen dotčené orgány informovat o zahájení řízení, ty pak v průběhu správního řízení spolupůsobí s rozhodujícím orgánem,

⁶⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 136 odst. 1, 2

⁷⁰ <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=f3cb044e-74e0-466a-8e20-6711ea293cf4>

poskytuje mu informace. Dotčené orgány mají právo nahlížet do spisu a obdržet kopie materiálů tvořících spis, jsou-li to informace podstatné pro jejich činnost. Mají též právo podat návrh na přezkumné řízení.⁷¹

Při rozmanitosti lidské činnosti, která je předmětem úpravy veřejné správy, množství veřejných zájmů a orgánů, jež jsou povolány je chránit, musí nutně docházet ke střetům jednotlivých působností. Jednou ze zásad správního práva je, aby orgány postupovaly ve vzájemném souladu, toto obecné ustanovení je dále specifikováno. Jestliže tedy správní orgán při své rozhodovací činnosti ingeruje do pole působnosti veřejných zájmů, které střeží jiný správní orgán, musí spolu určitým způsobem komunikovat. Děje se tak prostřednictvím již zmíněných závazných stanovisek a vyjádření.⁷² Správní orgán usnesením přerušuje řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko⁷³. Dojde-li k rozporům mezi orgánem, který řízení vede a dotčeným orgánem, nebo mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se přiměřeně dle ustanovení o řešení sporů o příslušnost, § 133 správního řádu. Rozpory se nejprve pokusí odstranit společně nadřízený orgán a není-li takový, pak nadřízené ústřední správní úřady v dohodovacím řízení. Je-li i tzv. „dohodovací řízení“ neúspěšné, předkládá, ten orgán, na jehož popud dohodovací řízení vzniklo, zprávu o jeho průběhu spolu s návrhy sporu vládě a to bez zbytečného odkladu. Vláda je oprávněna ve sporu rozhodnout s konečnou platností. Po dobu trvání sporu neběží lhůty týkající se provádění úkonů v řízení. Tento postup se neužije, týká-li se věc územně samosprávných celků⁷⁴

Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem, ne základě zákona, který není samotným rozhodnutím ve správním řízení, jehož obsah je však závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí⁷⁵

Závaznost závazného stanoviska spočívá v tom., že správní orgán jeho závěry či podmínky musí promítnout do výrokové části rozhodnutí. Pokud bylo vydáno negativní

⁷¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 136 odst. 3, 4

⁷² Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 738

⁷³ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 149 odst. 2

⁷⁴ Černý, P., Dohnal, V., Korběl, F., Prokop, M. Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde Praha a.s., 2006, s. 86,87

⁷⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 149 odst. 1

stanovisko, nezbývá správnímu orgánu, než se tomuto stanovisku podřídít. Pokud žadatel nesouhlasí se zamítnutím své žádosti, nebo s podmínkami uvedenými v závazném stanovisku, respektive promítnuvšími se do rozhodnutí, může podat odvolání. Směřuje-li odvolání právě proti závaznému stanovisku, vyžádá si přezkoumávající orgán od orgánu, jenž je dotčenému orgánu nadřizený, potvrzení, nebo změnu závazného stanoviska.⁷⁶

Stanovisko či vyjádření, která jsou podkladem správního rozhodnutí, jsou informací získanou od jiných správních orgánů. Přispívají ke zjištění materiálního stavu věci, jsou vydávána dle čtvrté části správního řádu a nemají povahu závazného stanoviska.⁷⁷

Po projednání návrhu s dotčenými orgány a vyřešení podstatných otázek je zapotřebí umožnit dalším dotčeným subjektům, jež by přijetím tohoto abstraktně konkrétního aktu mohli být na svých právech dotčeny, aby uplatnily své připomínky a námitky.

Mezi právem uplatnit námitku a připomínku je významný kvalitativní rozdíl. Připomínkami je správní orgán povinen se zabývat, přihlídnout k nim jako k podkladu rozhodnutí a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy. O námitkách však musí správní orgán vydat rozhodnutí, vycházející ze skutkového zjištění materiálního stavu věci, o němž není důvodných pochybností. Správní orgán se v odůvodnění svého rozhodnutí, jež musí splňovat standardy rozhodnutí vydávaného ve správním řízení, vypořádat s argumentací namítající osoby. Rozhodnutí o námitce může zásadním způsobem ovlivnit celé opatřené obecné povahy, náprava řádnými opravnými prostředky je zde vyloučena, přichází v úvahu jen mimořádné opravné prostředky. Nejvyšší správní soud připustil možnost soudní ochrany proti rozhodnutí o námitkách v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a následujících, soudního řádu správního⁷⁸ Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitce může dle uvážení správního orgánu vést ke změně opatření obecné povahy. Změna

⁷⁶ Vedral, J. Správní řád - komentář Praha: Bova Polygon, 2006, s. 836

⁷⁷ Vedral, J. Správní řád - komentář Praha: Bova Polygon, 2006, s. 333

⁷⁸ Kocourek, T. časopis Právní rozhledy č. 18/2010, Opatření obecné povahy dle vodního zákona, s. 653 až 656

opatření obecné povahy by pak musela proběhnout opět v intencích postupu dle § 172 odst. 1 až 5.⁷⁹

4.3. Doručení návrhu a jeho náležitosti

Návrh je veřejnosti „doručen,“ komunikován prostřednictvím veřejné vyhlášky. Obvykle vyvěšením na úřední desce po dobu minimálně 15 dnů, s uvedeným datem vyvěšení.

Integrální součástí zveřejněného návrhu či veřejné vyhlášky, je výzva potencionálně dotčeným osobám, aby uplatnily své námítky a připomínky, řízení podle části šesté totiž nemá účastníků. Týká-li se návrh více obcí, rozešle návrh správní orgán všem těmto obecním úřadům. Ty jsou povinny návrh bez odkladu vyvěsit na svých úředních deskách. Co se týče lhůt pro vyvěšení, rozhodující je den vyvěšení u správního orgánu, jež návrh zpracovává.⁸⁰ Patnácti denní lhůta pro seznámení se veřejnosti se zamýšleným návrhem, jest minimální, nic nebrání jejímu prodloužení.

Náležitostmi návrhu jsou jeho dostatečná identifikace se vztahem ke zvláštnímu zákonu, na jehož základě je návrh přijímán a vydáván, prostorové vymezení v území, druhové vymezení osob, jejichž zájmů se přímo dotýká, kde a kdy se je možno s kompletním návrhem seznámit.⁸¹

Není-li technicky možné, z důvodů rozsáhlosti návrhu zveřejnit jej jako celek, zveřejní se alespoň základní informace, tedy o jaké opatření jde a koho se přímo dotýká, s odkazem na kompletní znění. Ať již je či není možné celý návrh zveřejnit právě na úřední desce daného úřadu, je nutno jej zveřejnit i způsobem umožňujícím, jak subjektům veřejné správy, tak jejím adresátům tzv. „dálkovým přístup.“ Jinak řečeno jest nutno zveřejnit tento návrh na internetových stránkách obce, obecního úřadu. Pro nutnost tohoto způsobu zveřejnění návrhu svědčí i judikatura Nejvyššího správního soudu: „*Jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu*

⁷⁹ Vedral, J. Správní řád komentář Praha: Bova Polygon, 2006, s. 989. 990

⁸⁰ Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 981

⁸¹ Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Polygon, Praha 2006, s. 984

územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce.“⁸²

Řízení o návrhu je zpravidla písemné, zákon však může stanovit, že se bude konat veřejné projednání návrhu. Může se proň rozhodnout i samotný správní orgán, shledá-li to za účelné opatření. Má-li se konat veřejné projednání, je třeba i tento záměr náležitě zveřejnit. Oznámení se zveřejňuje též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních úřadů se má opatření obecné povahy týkat. Doba a místo konání veřejného projednání se vyvěsí na úřední desce, alespoň patnáct dní před jeho zamýšleným konáním. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit. Nestanoví-li zákon jinak, musí ona zkrácená lhůta činit nejméně pět dní⁸³.

Účelem zveřejňování návrhu opatření obecné povahy je umožnit osobám, jež by mohli být dotčeny na svých právech, aby uplatnili své námitky a připomínky. Jejich forma závisí na tom, v jakém modu je návrh projednáván. Je-li celé řízení o návrhu písemné, pak musí být i tyto námitky a připomínky písemně, aby se jimi správní orgán zabýval, musí zároveň splňovat obecné náležitosti podání dle §37 správního řádu. Je-li však nařízeno místní projednání, postačí k jejich uplatnění ústní podání. Lhůta pro uplatnění připomínek není zákonem stanovená. V případě místního projednání je možno je uplatnit právě při této příležitosti. V písemném řízení pak správní orgán stanoví přiměřenou lhůtu vzhledem k obtížnosti projednávané věci a s přihlédnutím k zásadám správního řádu, tak aby dotčeným osobám umožnil uplatnit jejich práva a oprávněné zájmy, dle §4 odst. 4 správního řádu.

4.4. Legitimace k podání námitek a připomínek – dotčenost osob

Legitimaci k podávání připomínek se rozpadá do dvou okruhů osob. Dle § 171 odst. 4. ji mohou uplatňovat všechny osoby, jež by byly přijetím návrhu dotčeny na svých právech a povinnostech přímo dotčeny

Při hodnocení důvodnosti dotčenosti dle § 172 odst. 5, vychází Nejvyšší správní soud z následujícího: „*Rozhodným kritériem pro určení, zda navrhovatel podal námitku či*

⁸² NSS R 1736/2008

⁸³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 174 odst. 3.

připomínku, je posouzení její dotčenosti jakožto vlastníka pozemků. Tak jak přitom plyne z obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy (zejm. grafická část) i z dokazování provedeného při ústním jednání. Zároveň soud konstatuje, že pojem "dotčenosti" nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. "Dotčenost" se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného "sousedění" pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být - ovšem spíše jen výjimečně - i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). "Dotčení" se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu. "⁸⁴

Projednávání připomínek vlastníků dotčených nemovitostí upravuje § 172 odst. 5. Ten stanoví, že osoby, jejichž vlastnická práva mohou být opatřením přímo dotčeny, jsou oprávněny podávat ke správnímu orgánu písemně odůvodněné námítky. A to ve lhůtě 30 dnů, od zveřejnění návrhu na úřední desce. Pro tuto kvalifikovanou formu připomínek - námitek stanoví zákon explicitní lhůtu, jejíž marné uplynutí nelze prominout.⁸⁵ Zejména pro tuto skupinu osob je významná ona časová restrikce. Otázku, zda za akcionátu této prekluzivní lhůty považovat den zveřejnění na úřední desce, nebo patnáctý den po vyvěšení, uvedl poradní sbor ministra vnitra v závěru číslo 20 ze dne 5. 12. 2005 následující: „*Dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je podle § 172 odst. 1 správního řádu den, kdy byl návrh opatření obecné povahy doručen veřejnou vyhláškou při splnění požadavků § 25. Dnem zveřejnění návrhu opatření je tedy patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje. Podmínkou přitom je, aby v této lhůtě byl návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podle stejných pravidel bude určen i den oznámení opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 správního řádu. Okamžik vyvěšení písemnosti na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se*

⁸⁴ NSS R 1462/2008

⁸⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 174 odst. 5.

*má opatření obecné povahy týkat, nemá z hlediska určení okamžiku doručení (zveřejnění) význam. Ačkoli podle § 174 odst. 1 platí pro řízení podle části šesté ustanovení části druhé pouze přiměřeně, vzhledem k přímému odkazu na § 25 v ustanovení § 172 odst. 1 je nutno aplikovat § 25 v plném rozsahu.*⁸⁶

Se vznesenými námitkami se musí správní orgán kvalifikovaně vypořádat (na rozdíl od připomínek). Rozhodnutí o námitkách se stává integrální součástí opatření obecné povahy. Navíc v případě námitek vlastníků dotčených nemovitostí rozhodnutí o jejich vypořádání musí mít ještě navíc vlastní odůvodnění.

Poté co se správní orgán vypořádá s námitkami, opatření obecné povahy se může konečně stát závazným. Podmínkou závaznosti je nabytí účinnosti. Tuto kvalitu dostává opatření obecné povahy poté, co je, stejně jako jeho návrh, vyvěšeno na úřední desce příslušných obecních úřadů. A to po dobu patnácti dnů a současně se zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na internetu zůstávají zpravidla zveřejněny delší dobu i po jejich sejmutí z úředních desek. ⁸⁷*Lze tak konstatovat, že podle citované zákonné úpravy je možno opatření obecné povahy považovat za účinné a tedy i soudem přezkoumatelné teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky*⁸⁸

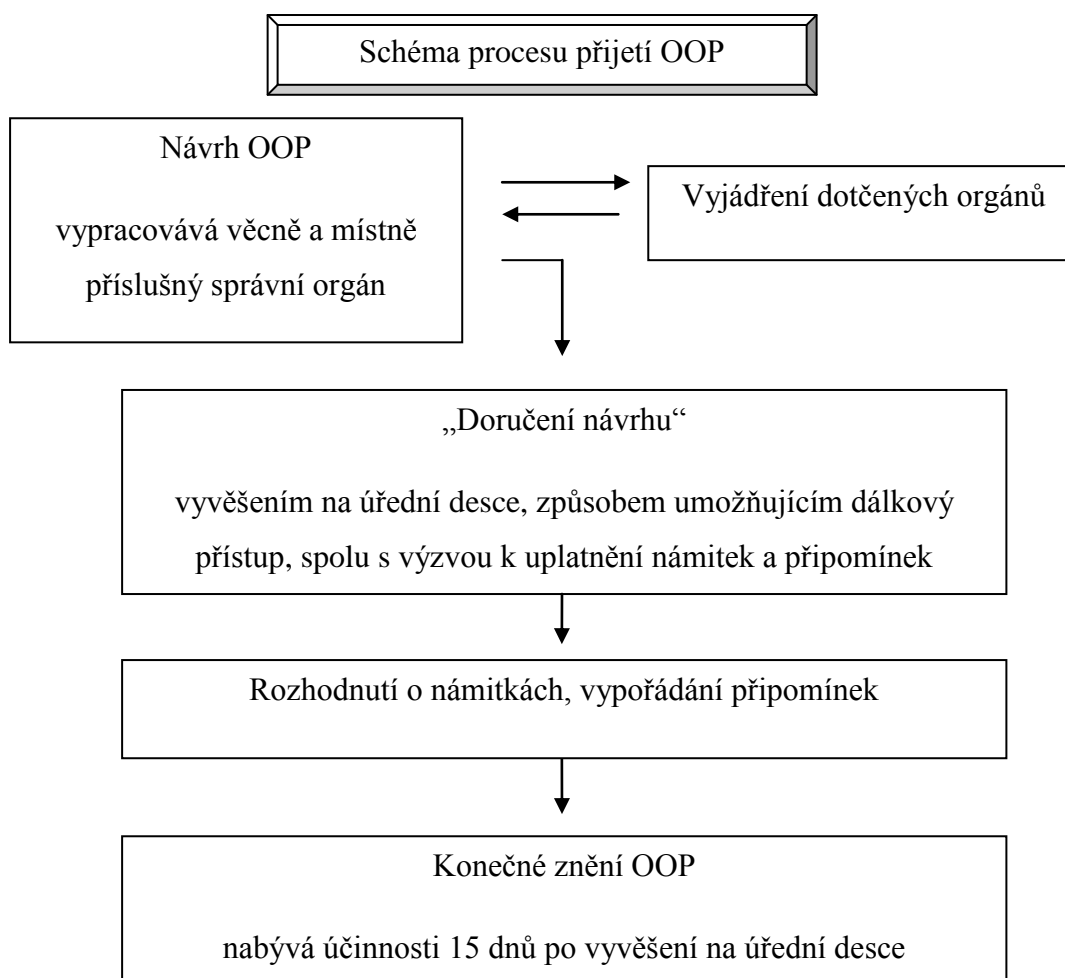
Řízení o opatření obecné povahy je třeba odlišit od řízení s velkým počtem účastníků. Hranicí, kdy už se jedná o velký počet účastníků, stanoví zákon na třicet. Účastníky lze, obdobně jako u opatření obecné povahy dotčené osoby, vyzoomět o řízení veřejnou vyhláškou, řízení je pak zahájeno uplynutím patnácti dnů od vyvěšení na úřední desce. Cílem této úpravy je usnadnění práce správním orgánům, děje se tak prostřednictvím koncentrace některých úkonů a omezením běžných individuálních účastnických práv. Správní orgán pak musí zvlášť citlivě dbát zásady zákonnosti a v případě pochybností postupovat ve prospěch účastnických práv. V tomto řízení lze výzvu k vyjádření k podkladům rozhodnutí, která je směřována „parciálním“ účastníkům dle § 27 odst. 2

⁸⁶ <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>, závěr číslo 20 z roku 2005

⁸⁷ Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 993

⁸⁸ NSS R 1462/2008

správního řádu, nahradit zveřejněním konceptu enunciátu a odůvodnění, spolu se lhůtou k podání námitek. Po zveřejnění konceptu nelze navrhopvat námítky, které mohl účastník uplatnit již dříve. Dalším ulehčením správnímu orgánu, je možnost ustanovení opatrovníka těm účastníkům, jejichž zájmy nejsou ve vzájemné kolizi. Doručování písemností včetně rozhodnutí může být nahrazeno veřejnou vyhláškou v případě parciálních účastníků, zatímco účastníků esenciálních se doručuje do vlastních rukou.⁸⁹



⁸⁹ Černý, P., Dohnal, V., Korbek, F., Prokop, M. Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde Praha a.s., 2006, s. 205

5. Přezkum Opatření obecné povahy

Správní řád výslovně vylučuje použití opravných prostředků proti opatření obecné povahy, jako zvláštní kategorii správních aktů. Důvod je spatřován jednak ve vlastnostech opatření obecné povahy, dále v procesu, který předchází jeho vydání, neexistence účastníků atp. Řádné opravné prostředky jako odvolání, rozklad (v případě rozhodnutí ústředních správních orgánů) či žádost o obnovu řízení, jsou dány k dispozici účastníkům, ty však opatření obecné nezná, proto ani nepřicházejí v úvahu a to ani varianta obnovy řízení z moci úřední. Správní řád však zakotvuje možnost podrobit opatření obecné povahy přezkumnému řízení. Zvláštní procesní ochranu veřejným subjektivním právům poskytuje i soudní řád správní.

V této kapitole bude rozebrána jak varianta soudního přezkumu v návaznosti na materiální pojetí opatření obecné povahy, ke které je tedy příslušný Nejvyšší správní soud České republiky, dle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, § 101 písm. a až d. Dále pak přezkum opatření obecné povahy ve správním řízení podle zákona č. 150/2004 Sb., správního řádu, § 94 až 99.

Institut opatření obecné povahy je zakotven v zákoně č. 500/2004 Sb. správním řádu. Procesní úpravu soudního přezkumu však musíme hledat v jiném pramenu, v soudním řádu správním. Díl sedmý, neboli řízení o zrušení opatření obecné povahy, byl do soudního řádu správního zahrnut novelou spojenou s přijetím zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. V ustanoveních § 101 písm. a až d nalezneme základní procesní úpravu spolu se specifikací aktivní a pasivní procesní legitimace, rozhodovací pravomoci, lhůt a účinků rozhodnutí.

Obecně platí, že aplikace nových právních institutů vyvolává jisté komplikace, nejenak tomu bylo i s opatření obecné povahy. Již od svého přijetí vyvolával tento institut a způsob jeho zakotvení v pozitivním právu rozporné názory. Hlavním námětem sporů byla otázka materiálního či formálního nazírání na tento institut. Nejvyšší správní soud, který dle soudního řádu správního oplývá rozhodovací pravomocí právě ve sporech o zrušení opatření obecné povahy, poskytuje ve své judikatuře užitečné informace. A to jak k vývoji pojetí opatření obecné povahy, tak k procesním ustanovením přezkumu, dle sedmého dílu zákona č. 150/2002 Sb.

5.1. Přezkumné řízení dle správního řádu

Přezkumné řízení je opravný prostředek dozorčího charakteru. Jeho účelem je poskytování ochrany zákonnosti rozhodování a to v jakémkoli stádiu, nehledě na iniciativu účastníků. Platná právní úprava počítá s použitím tohoto institutu nejen na pravomocná rozhodnutí, ale i na ještě nepravomocná rozhodnutí s předběžnou vykonatelností.⁹⁰

Tato forma přezkumu počítá i s případnou konkurencí přezkumného řízení - podáním odvolání. Bude-li tedy vedle přezkumného řízení zahájeno ještě odvolací řízení, přezkumné řízení se usnesením správního orgánu zastaví.⁹¹

Ne všechna rozhodnutí lze podrobit přezkumu podle správního řádu, nepřipustnost je dána v případě, že byla práva nabyta v dobré víře. Byl-li tedy žadateli udělen souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu či pracovněprávnímu úkonu, souhlas k zápisu do katastru nemovitostí, nebo bylo-li rozhodnuto o statusových věcech, pak taková rozhodnutí nebude možno podrobit přezkumnému řízení. Dále nemůže být přezkumnému řízení podrobena rozhodnutí, které je již samo výsledkem dozorčích či klasických opravných režimů. Nepřipustné je toto řízení také u většiny usnesení, s výjimkou usnesení o zastavení řízení a odložení věci, jimiž se vlastně rozhoduje ve věci.

Nejde tedy o návrhové řízení, zahajuje se zásadně ex offo. Na zahájení řízení není právní nárok, závisí pouze na úvaze přezkoumávajícího správního orgánu, zda řízení zahájí či nikoli. Pokud orgán zahajuje řízení z vlastního podnětu, jedná se zpravidla o důsledek vlastní dozorčí činnosti, impuls však může přijít i zvenčí. Pravidelně od účastníků řízení či od jiných správních orgánů. Původ podnětu je důležitý pro určení, jaký orgán bude o přezkumu rozhodovat a kterému tedy onen jiný podnět adresovat.⁹²

Tzv. jiný podnět je svou povahou podáním, proto má mít i patřičné náležitosti. Podává-li podnět účastník, adresuje ho orgánu, jež ve věci rozhodl. Aby tento orgán mohl rozhodnout autoremedurou, což se ale povětšinou neděje. Proto následně sám orgán

⁹⁰ Skulková, S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 279, 280

⁹¹ Zákon č. 150/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 66 odst. 2

⁹² Skulková, S., Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 281, 282

předá (usnesením postoupí) věc nadřízenému přezkumnému orgánu. V případě, že se zahajuje přezkumné řízení z vlastního podnětu, připadá zahájení v úvahu pouze u nadřízeného orgánu.

K samotnému zahájení přezkumného řízení přistoupí orgán až po té, co v předběžném posouzení dojde k závěru, že jsou dány důvodné pochyby o zákonnosti předmětného rozhodnutí. Pokud neshledá, že je tento podnět daný účastníkem odůvodněný, oznámí tuto skutečnost do třiceti dnů podateli. Pokud se jedná o podnět učiněný jiným účastníkem, který je takto negativně vyhodnocen, zasílá správní orgán vyrozumění jen těm subjektům, které o to požádaly, rovněž ve třiceti denní lhůtě. Proti takovým sdělením není možné podat odvolání.⁹³

Řízení je zahájeno usnesením, pro něž je dána v § 96 odst. 1 správního řádu v obecné rovině kombinovaná subjektivní a objektivní lhůta: *Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do dvou 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. Zde se však uplatní zvláštní ustanovení části šesté Správního řádu. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření obecné povahy.*⁹⁴

Předmětem přezkumného řízení je rozhodnutí konečné, respektive poslední, pro případ řetězení správních aktů a není vázáno na podmínku vyčerpání všech opravných prostředků.

Co se týče účastníků, těmi jsou ti účastníci, kteří byli účastníky i v původním řízení, popřípadě jejich právní nástupci. Správní orgán musí šetřit práv účastníků nabytých v dobré víře. Hrozí-li zrušením nebo změnou rozhodnutí vážná újma, takovým právům, správní orgán může usnesením pozastavit právní moc rozhodnutí popřípadě celé řízení usnesením zastavit.⁹⁵ Zde se však opět uplatní specifikum abstraktně konkrétních aktů, kteréžto účastníků ve smyslu § 27 správního řádu vůbec nemají. Jsou zde pouze osoby oprávněné podat připomínky respektive námítky. „Účastníky“ dle § 95 odst. 4 je

⁹³ Skulková, S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 283

⁹⁴ Zákon č. 150/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 174 odst. 2

⁹⁵ Skulková, S. Správní právo procesní, Plzeň, Aleš Čeněk, 2008, s. 286

potřeba vykládat s odkazem na § 172 odst. 4 a 5. Tedy, že osoby, jež měly daná práva při návrhovém řízení o opatření obecné povahy, mají obdobná práva i v řízení přezkumném. Uvedené osoby mají tedy právo se k opatření obecné povahy vyjádřit a zákon jim k tomu dává patřičné nástroje. Jde však o právo a nikoli povinnost. Pokud tedy správní orgán nejedná s osobou, jež svá práva nerealizovala, není to žádnou procesní vadou (oproti správnímu řízení, kde je správní orgán povinen aktivně zkoumat okruh možných účastníků a případné opomenutí účastníka nese i patřičné procesní následky, §84 odst. 2).⁹⁶

Pro vlastní přezkum je pak určující právní stav a skutkové okolnosti v době vydání rozhodnutí. Vychází se ze spisu, leč správní orgán může dokazování doplnit. Soulad s právními předpisy je posuzován jak v rovině práva hmotného tak procesního. Dojde-li správní orgán k závěru, že právní předpis porušen nebyl, usnesením řízení zastaví. Zastavení se poznamená do spisu a účastníci se vhodným způsobem vyrozumí. Proti tomuto usnesení se nelze odvolat. Dojde-li naopak správní orgán k závěru, že rozhodnutí je v rozporu se zákonem, pak přezkoumávané rozhodnutí zruší, změni či rozhodnutí zruší a věc vrátí orgánu k novému projednání.

Účinky rozhodnutí

V obecné rovině, pokud je rušeno rozhodnutí, jímž se ukládaly povinnosti, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí z přezkumného řízení nastupují ex tunc. Naproti tomu při rušení rozhodnutí, jímž bylo přiznáno právo a neodůvodňují-li okolnosti případu jiný postup, pak nastupují účinky ex nunc. Pokud bylo rozhodnutí vydáno na podkladě nesprávných nebo neúplných údajů uvedených žadatelem, určí správní orgán účinky kdy ke dni právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí⁹⁷. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení o změně či zrušení opatření obecné povahy se však neřídí § 99 správního řádu, ale vždy je ve výroku rozhodnutí stanoven účinek ex nunc.⁹⁸

⁹⁶ <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>
č.85/2009

⁹⁷ zákon č. 150/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 99

⁹⁸ Jemelka L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád komentář, 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009 s. 589

Rozhodnutí v přezkumném řízení, ať už běžném či zkráceném, kterým se přezkoumávané rozhodnutí ruší, mění, nebo ruší a vrací má povahu prvostupňového rozhodnutí a je možno se proti němu odvolat či podat rozklad.⁹⁹

Variací přezkumného řízení je přezkumné řízení zkrácené, použije se této formy v případech, kdy je porušení právních předpisu flagrantní, zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky přezkumného řízení a není zapotřebí vysvětlení od účastníků.

5.2. Soudní přezkum opatření obecné povahy

5.2.1. Subjekty řízení

Subjekty řízení jsou na straně aktivně legitimované navrhovatel, na straně pasivně legitimované pak stojí odpůrce. Variace aktivní legitimace uvádí § 101 písm. a. Pasivně legitimován je pak ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení je navrhováno. Účast dalších osob na řízení je vyloučena¹⁰⁰. Rozhodovací pravomoc v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je dána dle § 101 písm. c, Nejvyššímu správnímu soudu.

5.2.2. Aktivní legitimace

Podmínkou zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy, je, aby osoba, která návrh podává k takovému návrhu oprávněna takové řízení iniciovat. Aktivní legitimace je definována v § 101 písm. a, soudního řádu správního následovně:

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud této osobě již na základě přijatého opatření obecné povahy bylo rozhodnutím správního orgánu zasaženo do jejích subjektivních veřejných práv a povinností, bude aktivní legitimace modifikována. A to tím způsobem, že žádost na zrušení opatření obecné povahy bude zapotřebí spojit s návrhem na zrušení předmětného rozhodnutí, podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Dále je k návrhu

⁹⁹ Skulková, S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 288

¹⁰⁰ zákon č 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 101 písm. b

na zrušení opatření obecné povahy obce či kraje aktivně legitimováno ministerstvo vnitra. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.

Tolik tedy k aktivní legitimace z primárního pramene. Konkrétnější informace k zákonným ustanovením nalezneme v judikatuře. Je-li tedy navrhovatel postižen břemenem tvrzení, „*že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen,*“ jak tuto podmínku vnímat, postačí pouhé tvrzení, nebo je povinen jej prokázat a jak? K této problematice se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, kde uvádí: „*V tomto typu soudního řízení je nutno důsledně trvat na požadavku reálně pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Navrhovatel tedy musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy. Pokud zjevně -- s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - hmotně právní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut. Tak rovněž učiní, bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen. Soud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu tedy musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění.*“¹⁰¹

Soudní ochrana veřejných subjektivních práv podle dílu sedmého je podle většiny judikátů Nejvyššího správního soudu míněna, jako ochrana proti účinným opatřením obecné povahy. Nepostačí tedy namítat procedurální pochybení při přijímání tohoto aktu. Setkat se však můžeme i s přípustností těchto námitek, vedly-li takové procesní nedostatky k újmě na subjektivních veřejných právech dotčených osob. Je tedy

¹⁰¹ NSS R 1910/2009

zapotřebí tvrdit dotčení na svých právech a logicky podložit jeho reálnost, nicméně vždy záleží zejména na skutkových okolnostech a povaze opatření obecné povahy.

5.2.3. Náležitosti návrhu a lhůty

Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Ten, kdo činí podání, v podání uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Jiné osobní údaje uvede jen tehdy, je-li toho třeba s ohledem na povahu věci, která má být soudem projednána. Podléhá-li podání soudnímu poplatku, musí být opatřeno kolkovou známkou v odpovídající hodnotě¹⁰² a musí k němu být připojeny listiny, jichž se po-datel dovolává. Podání, které je třeba doručit ostatním účastníkům a osobám na řízení zúčastněným, musí být předloženo v potřebném počtu stejnopisů¹⁰³. Krom obecných náležitostí § 37 odst. 3 soudního řádu správního musí návrh obsahovat i specifické náležitosti vztahující se ke konkrétnímu typu řízení. Musí splňovat požadavky věcné legitimace uvedené v § 101 písm. a, soudního řádu správního, tedy tvrzení, o něž navrhovatel svou aktivní legitimaci opírá. Další specifikaci poskytuje právní názor rozhodnutí č. j. 2 Ao 2/2006 62. *Návrh na zrušení opatření obecné povahy musí směřovat proti samotnému usnesení orgánu územní samosprávy o přijetí územního plánu, nikoli proti vyhláše, kterou je tento akt veřejnosti komunikován.*

Pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části není v zákoně uvedena žádná lhůta omezující. Jediným omezením tedy je, aby bylo opatření obecné povahy účinné.

5.2.4. Příslušnost Nejvyššího správního soudu

S příslušností Nejvyššího správního soudu k přezkumu opatření povahy je spjat vývoj pojetí tohoto institutu. Již od počátku pozitivního zachycení tohoto abstraktně konkrétního aktu ve správním řádu panovala neshoda, jak ho vlastně uchopit, zda

¹⁰² návrh na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je zpoplatněn soudním poplatkem ve výši 1000,- Kč, podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích ve znění pozdějších předpisů

¹⁰³ Zákon č 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 37 odst. 3

z hlediska materiálního, obsahového, kteréž to lépe vystihovalo jak záměr zákonodárce, tak samotnou potřebu přijetí tohoto smíšeného správního aktu. Nebo se striktně držet formulace uvedené ve správním řádu a jako opatření obecné povahy chápat pouze tak, jež splňují nejen obsahové znaky, ale jsou zároveň patřičně označeny. V průběhu let se miska vah přechylovala od materiálního pojetí k formálnímu až nakonec, jak zásahem zákonodárce, tak shodně judikaturou Ústavního soudu, bylo jako směřodlatné zvoleno právě pojetí materiální.

K rozhodování řízení o zrušení opatření obecné povahy je příslušný Nejvyšší správní soud. Zajímavým judikátem pro toto ustanovení je judikát č.j. 1Ao1/2006-74. V něm se soud musel vypořádat s námitkou nepřislušnosti k rozhodování o změně územně plánovací dokumentace přijaté podle starého stavebního zákona, dle něj byla závazná část územního plánu přijímána formou obecně závazné vyhlášky. Odpůrce poukázal na výlučnou příslušnost Ústavního soudu k rozhodování o zrušení obecně závazných vyhlášek, současně takto přijatý územní plán respektive jeho změnu nepovažoval za opatření obecné povahy, a proto namítal nepřislušnost Nejvyššího správního soudu k rozhodování ve věci. *Soud k tomu namítl, že navrhovatel se nedomáhá zrušení obecně závazné vyhlášky, kterou byla vyhlášena závazná část územního plánu, návrh směřuje nikoliv proti této vyhlášce, ale proti samotné změně územního plánu, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy. Navrhovatel tedy nespátřuje opatření obecné povahy v obecně závazné vyhlášce, ale právě ve změně územního plánu, která byla formou obecně závazné vyhlášky toliko vyhlášena.*

5.2.5. Algoritmus přezkumu

Procesní postup přezkumu opatření obecné povahy rozpracoval Nejvyšší správní soud v prvním soudním řízení dle dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb. V rozhodnutí Nejvyššího soudu, 1 Ao 1/2005-98, je stanoven jakýsi algoritmus procesního dokazování, zda vydávající orgán:

1. měl pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat
2. nepřekročil-li při vydávání meze své působnosti
3. dodržel zákonný proces přijímání opatření obecné povahy
4. soulad opatření obecné povahy s hmotným právem
5. je-li přijaté opatření obecné povahy přiměřené svému cíli

K nastíněným bodům dále uvádí. 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. V mezích své působnosti postupuje správní orgán, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy) Při přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, soud posuzuje soulad procesních úkonů orgánu se zákonnou úpravou. Následující kritéria jsou již materiální. V rámci přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby - v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. V užším smyslu pak, zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně.¹⁰⁴

5.2.6. Účinky rozhodnutí, forma, lhůta

Řízení je ovládáno zásadou dispoziční, zahajuje se tedy pouze na návrh, z toho je dovozováno, že je-li podán návrh na zrušení pouze části opatření obecné povahy, je soud takovým návrhem vázán. Není však vázán důvody v návrhu uplatněnými.¹⁰⁵ Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu.¹⁰⁶ Bylo-li na základě opatření obecné povahy, nebo jeho části, která byla zrušena, přijato rozhodnutí o správním deliktu, které nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je takový výrok

¹⁰⁴ NSS R 740/2006, bod III.

¹⁰⁵ Brothánková, J., Žižková, M. Soudní řád správní 2 vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2006, s. 190

¹⁰⁶ Zákon č 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů § 101 písm. d, odst. 2

důvodem obnovy řízení. Práva a povinnosti stran vzniklá před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena. Na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo.¹⁰⁷

6. Opatření obecné povahy dle zvláštních zákonů

6.1. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů

Zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) upravoval několik právních institutů, které splňovaly materiální znaky opatření obecné povahy. Tento zákon jim však přiznával povahu individuálního právního aktu. Rozsáhlá novelizace vodního zákona, provedená zákonem 150/2010 Sb., který vstoupil v účinnost ke dni 1. 8. 2010, přiřkl těmto institutům formu opatření obecné povahy.¹⁰⁸ Novelizace se nesla v trendu harmonizace složkových zákonů s novým správním řádem.

Vodní zákon hovoří o opatření obecné povahy zejména v souvislosti s § 6 odst. 1 tohoto zákona, s oprávněním každého jednotlivce na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení. V odst. 4 tamtéž však zákon dodává, že vodoprávní úřad může obecné nakládání s povrchovými vodami rozhodnutím, nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem. Zejména dochází-li při něm k ohrožování jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vod, narušování přírodního prostředí, zhoršování odtokových poměrů, poškozování břehů apod.¹⁰⁹, nebo z důvodu bezpečnosti osob.

Zda pro provedení omezení zákazu obecného užívání povrchových vod zvolí správní orgán, vodoprávní úřad formu opatření obecné povahy nebo individuálního právního aktu, není na jeho zcela volné úvaze. Rozdíl mezi těmito úpravami, spočívá v způsobu určení a konkretizaci adresátů. Vodoprávní úřad musí situaci řádně posoudit a zvolit vhodnou formu vzhledem k danému případu. Forma rozhodnutí je použita, je-li možno

¹⁰⁷ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů § 101 písm. d, odst. 3, 4, 5

¹⁰⁸ Kocourek T. časopis Právník Opatření obecné povahy dle vodního zákona, č.18/2010 str. 650 - 656

¹⁰⁹ zákon č. 254/2001 Sb. Vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 6 odst. 3

adresáty určit individuálně, naopak opatřením obecné povahy se užije, pokud vůči obecně určenému okruhu adresátů.

Obdobný charakter má opatření dle § 109 odst. 1 vodního zákona, jímž lze ve veřejném zájmu dočasně upravit povolená nakládání s povrchovými vodami, popřípadě je omezit či zakázat. Tato opatření mají mimořádný charakter a jsou spojena zejména s přechodným nedostatkem vody, ohrožením zásobování obyvatelstva vodou¹¹⁰ atp. Rovněž pro opatření dle § 109 je správní orgán oprávněn volbou mezi použitím rozhodnutí či opatření obecné povahy, v závislosti na materiální povaze případu.

Zákon o vodách obsahuje vůči správnímu řádu speciální procedurální úpravu přijímání opatření obecné povahy, v § 115 písm. a odst. 1 stanoví, že vodoprávní úřad nejprve vydá opatření obecné povahy, které okamžitě vstoupí v účinnost a teprve následně je dána dotčeným osobám možnost vznést své připomínky, čímž je aktivován mechanismus § 173 odst. 1 správního řádu.¹¹¹ Opatření obecné povahy je však již účinné námitky a připomínky k němu jsou tedy neopodstatněné. Navíc § 109 odst. 1 vodního zákona vylučuje možnost podání námitek zcela. Smysl dodatečného projednávání opatření obecné povahy je diskutabilní, nicméně významné je, že z něj může vzejít podnět k přezkumnému řízení.

Formou opatření obecné povahy jsou rovněž zřizována ochranná pásma vodních zdrojů a vodních děl.¹¹² Před novelou byla tato pásma stanovena správním rozhodnutím. Nově se tedy stanovení těchto pásem provádí formou opatření obecné povahy, jímž se do ochranného pásma I. stupně vodního zdroje zamezuje vstupu a vjezdu neurčitému okruhu osob. Z tohoto obecně vymezeného okruhu osob resp. adresátů správního aktu existují výjimky, které se však realizují na základě správního rozhodnutí, v němž je již individuálně určenému subjektu udělena výjimka z opatření obecné povahy.

Vodní zákon se o opatření obecné povahy zmiňuje rovněž v souvislosti s vymezováním aktivních zón záplavové oblasti, dle § 66. Před novelou byla tato území stanovena

¹¹⁰ Kocourek T. časopis Právník Opatření obecné povah dle vodního zákona, č.18/2010 str. 650 - 656

¹¹¹ Kocourek T. časopis Právník Opatření obecné povah dle vodního zákona, č.18/2010 str. 650 - 656

¹¹² zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů. § 30 odst. 1, § 58 odst. 3

neprocením způsobem, možnosti ochrany adresátů tak byly redukovány (nebylo možno využít opravných prostředků dle správního řádu). V současné době je dle přechodných ustanovení novely č. 150/2010 Sb., fikcí stanovena forma opatření obecné povahy právě i pro vymezení takovýchto zón. Novela zakládá také možnost soudního přezkumu, důsledky tohoto postupu zákonodárce vedou k obdobnému vývoji jako při posuzování územních plánů, dle „starého“ a „nového“ stavebního zákona.

6.2. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Tento právní předpis, který je také zkráceně nazýván stavební zákon, nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 2007, derogoval tím předchozí stavební zákon č. 50/1976 Sb., se stejným názvem. Jak je možno dovodit ze samotného názvu, zákon v sobě zahrnuje úpravu dvou základních oblastí, jimiž tedy jsou územní plánování a stavební řád.

Stavení zákon č. 183/2006 Sb. přináší několik zásadních změn v principech územního plánování a stavebního řízení. Jsou jimi zejména stanovení legální možnosti využití zjednodušujících postupů při umísťování a povolování staveb. Zakotvení možnosti povolování staveb i osobami soukromého práva, prostřednictvím certifikátu autorizovaného inspektora. Snížení kontroly veřejných zájmů ve výstavbové činnosti je kompenzováno přenesením větší odpovědnosti na samotného stavebníka¹¹³. Pro předmět této práce je pak významné explicitní použití forem opatření obecné povahy pro nástroje územního plánování.

Těžiště uplatňování veřejného zájmu v oblasti územního plánování spočívá v územně plánovacích nástrojích, jimiž se komplexně a kontinuálně řeší uspořádání zájmového území s ohledem na veřejné i soukromé zájmy. Důvodem pro existenci institutu územního plánování je předpoklad, že každá změna v území i na jednotlivých pozemcích má nutně svůj dopad na okolní prostředí a jeho kvalitu. Veřejným zájmem v této oblasti je vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj harmonizovaný s podmínkami potřeb ochrany životního prostředí, hospodářských i sociálních zájmů. Nástroje územního plánování kontinuálně sledují a hodnotí stav území a snaží se o.

¹¹³ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha a.s., 2006, s. 27

Nástroje územního plánování. Zákon č. 183/2006 užívá forem opatření obecné povahy zejména ve spojitosti s nástroji územního plánování.

Konkrétními nástroji územního plánování jsou dle třetí části stavebního zákona:

- územně plánovací podklady (územně analytické podklady a územní studie)
- politika územního rozvoje
- územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán)
- územní řízení
- územní rozhodnutí (o umístění stavby)
- územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území.

Územní řízení se od ostatních nástrojů územního plánování liší v tom, že se na rozdíl od ostatních institutů, jedná o správní rozhodnutí dle části druhé správního řádu. Ostatní nástroje jsou koncipovány jako opatření obecní povahy podle část šesté správního řádu.

Působnost ve věcech územního plánování konají orgány obcí a krajů, jako působnost přenesenou a dále ministerstva- Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany ČR, pro území vojenských újezdů. Přenesená i samostatná působnost územně samosprávných celků se zde prolíná. Proces přijímání územně plánovací dokumentace, probíhá v přenesené působnosti, zatímco jeho samotné přijímání i některé dílčí akty jsou v režimu opačném.

Jak již bylo uvedeno v kapitole o pojmu opatření obecné povahy a možnostech jeho výkladu, nejvýznamnější postavení z hlediska faktické četnosti, ale i nápadu k soudnímu přezkumu, mají právě územní plány. Zprvu převažovalo nahlížení na institut opatření obecné povahy z hlediska jeho obsahu. Posléze Nejvyšší správní soud zvolil, zohledňujíc vývoj zákonné úpravy, formalistický přístup. Nakonec zásahem zákonodárce v podobě technické novely stavebního zákona č. 191/2008 Sb., opět převážily misky vah na stranu materiálního pojetí. K tomuto pojetí nakonec shodně judikoval i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. 14/07.

Územní plán

Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné

infrastruktury. Vymezuje též zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, atd. *Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.*¹¹⁴

Pořizování územního plánu ostatně stejně jako pořizování územně plánovací dokumentace obecně se rozpadá na dvě fáze. V první fázi jde o zpracování návrhu, o němž se následně vede správní řízení dle části šesté správního řádu. Procesu přijímání se zúčastní různé subjekty. Pořizovatelem zákon rozumí příslušný obecní úřad, krajský úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj, nebo Ministerstvo obrany. Pořizovatel obstarává územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentaci, vymezení zastavěného území nebo politiku územního rozvoje. Navrhovatel naopak je oprávněn podat podnět k přijetí územního plánu. Navrhovatelem může být obec, orgán veřejné správy, ale i jednotlivé právnické či fyzické osoby. Dále se procesu přijímání vždy účastní také dotčené orgány, chránící partikulární veřejné zájmy.

První fáze pořízení územního plánu vede k vypracování jeho návrhu. Obec nemá zákonnou povinnost územní plán pořídit, o jeho pořízení je třeba rozhodnout. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Iniciativa může pocházet z podnětu zastupitelstva obce, návrhu orgánu veřejné správy, návrhu občana, ale i jiné fyzické či právnické osoby, která na území obce disponuje vlastnickými nebo obdobnými právy. Návrh se podává na obci, pro jejíž území se územní plán pořizuje. Je v něm zapotřebí identifikován navrhovatele, včetně uvedení jeho vlastnických nebo obdobných práv k pozemku nebo stavbě na území obce. Návrh dále obsahuje údaje o navrhované změně využití ploch na území obce, údaje o současném využití ploch dotčených návrhem navrhovatele, důvody pro pořízení územního plánu nebo jeho změny, návrh úhrady nákladů na pořízení územního plánu.

Pořizovatel územního plánu, nebo jeho změny návrh posoudí z hlediska jeho úplnosti a souladu se zákonem. Shledá-li nedostatky je povinen vyzvat navrhovatele k doplnění, pokud nejsou nedostatky napraveny, návrh odmítne a uvědomí o tom jak navrhovatele,

¹¹⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 43 odst. 1, 3

tak zastupitelstvo. Splňuje-li návrh všechny náležitosti pořizovatel jej posoudí a spolu se svým stanoviskem jej bezodkladně předloží zastupitelstvu k rozhodnutí¹¹⁵. Na pořízení územního plánu či jeho změnu není právní nárok. I když navrhovatel splní zákonné požadavky, rozhodnutí spočívá na vůli zastupitelstva, aby komplexně posoudilo návrh a rozhodlo o jeho vhodnosti.¹¹⁶

Na základě rozhodnutí zastupitelstva o pořízení územního plánu pořizovatel zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh zadání územního plánu, ve kterém stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování územního plánu. Posléze pořizovatel návrh zadání zasílá k vyjádření dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu. Veřejnost je o návrhu zadání územního plánu informován prostřednictvím vyvěšení návrhu na veřejné úřední desce, po dobu třiceti dnů. Den vyvěšení se zde vyznačí. Vzhledem k rozsahu návrhu se zveřejní jen základní údaje o obsahu návrhu zadání s uvedením místa času, kde je možno se seznámit s kompletní verzí, zpravidla způsobem umožňujícím dálkový přístup. V dané třicetidenní lhůtě může každý uplatnit své připomínky. Dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce pak mohou ve stejné lhůtě uplatnit své požadavky vyplývající ze zvláštních zákonů. Po marném uplynutí lhůty již nelze požadavky uplatňovat. Uplatnil-li dotčený orgán požadavek na posouzení vlivu územního plánu na životní prostředí, bude zapotřebí i do zadání územního plánu tento požadavek zahrnout. Na základě všech uplatněných požadavků pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh zadání přepracuje a předloží je opět zastupitelstvu ke schválení. V odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu zahrne zastupitelstvo do zadání územního plánu též požadavek na zpracování konceptu územního plánu ověřujícího variantní řešení.¹¹⁷

Na základě schváleného zadání územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu. Místo a čas konání společného jednání oznamuje pořizovatel jednotlivě dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu alespoň patnáct dnů předem. Součástí oznámení je i výzva k podání stanovisek a připomínek a to ve třiceti

¹¹⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 43 odst. 1, 3

¹¹⁶ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z, Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha a.s., 2006, s. 113

¹¹⁷ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha a.s., 2006, s. 114, 115

denní lhůtě. Ještě před řízením o vydání územního plánu, je nutné posouzení ze strany krajského úřadu a to z hlediska koordinace využívání území a souladu s vyšší územně plánovací dokumentací - politikou územního rozvoje.¹¹⁸

Druhá fáze je pak samotné přijetí územně plánovací dokumentace a je víceméně pro všechny druhy územně plánovací dokumentace shodná a představuje určitou modifikaci § 172 a násl. správního řádu. § 52 odst. 1 vychází ze zásady, že návrh předkládaný do řízení je již projednán s dotčenými orgány. V řízení se na rozdíl od obecné úpravy koná obligatorní veřejné projednání, před kterým musí všichni mít možnost se s návrhem seznámit. Proto je zveřejněn na úřední desce po dobu alespoň třiceti dnů. Vlastníci dotčených nemovitostí mohou své námitky uplatnit nejpozději v době veřejného projednání návrhu, ostatní „nedotčené osoby mohou podat ve stejné lhůtě své připomínky.

Po veřejném projednání návrhu pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách, je-li to nezbytné, zajistí úpravu návrhu územního plánu a předloží ji ke schválení zastupitelstvu. Dále pořizovatel ověří návrh územního plánu z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentace kraje, cíli a úkoly územního plánování, právními předpisy a stanovisky dotčených orgánů. Dojde-li k závěru, že návrh je v rozporu s výše uvedenými požadavky podá zastupitelstvu návrh na jeho zamítnutí.

Na základě výsledků jednání o vydání územního plánu, jako opatření obecné povahy, připravuje pořizovatel návrh ke schválení zastupitelstvem obce. Zastupitelstvo je ze zákona povinno přezkoumat soulad návrhu se zákonem. Obec je povinna uvést územní plán do souladu s „vyšší územně plánovací dokumentací - politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací kraje.“¹¹⁹

Územní plán je přezkoumatelný jako celek dle § 101 soudního řádu správního. Jednotlivá dílčí o námitkách jsou přezkoumatelná samostatně v přezkumném řízení. Dojde-li ke změně či zrušení rozhodnutí o námitkách, není dotčen územní plán jako

¹¹⁸ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 51

¹¹⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 54 odst. 6

celek, ale pouze sístována jeho část.¹²⁰ O upraveném a posouzeném návrhu se koná veřejné projednání, přizvou se dotčené orgány, zástupci krajského úřadu a dotčených obcí. Další osoby se informují o veřejném projednání prostřednictvím veřejné vyhlášky, která je zveřejněna po dobu třiceti dnů.

Stavební zákon výslovně nestanoví, jakým způsobem se územní plán vydává, v tomto směru odkazuje na správní řád. Podle ustanovení § 43 odst. 4 poslední věty platí, že "územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu". Ustanovení § 54 odst. 2 je kompetenční povahy a přisuzuje zastupitelstvu obce právo vydat územní plán, přičemž blíže neuvádí, jakým způsobem se tak má dít.

Za rozhodující pro výklad toho, jakým způsobem se opatření obecné povahy v těchto případech vydává, je proto třeba považovat ustanovení § 173 správního řádu, podle něhož opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou a toto nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (pouze v případě hrozby vážné újmy veřejnému zájmu může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení).¹²¹

6.3. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

Zákon č. 361/2000 Sb. se o opatření obecné povahy explicitně nezmiňuje. Obsahuje však v sobě ustanovení, jež možno z materiálního hlediska posoudit právě jako abstraktně konkrétní akt veřejné správy.

V § 76 zákona o provozu na pozemních komunikacích je řešen vztah mezi obecnou, místní a přechodnou úpravou pravidel provozu na pozemních komunikacích následovně: *„Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je nadřazená obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je nadřazena místní i obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Svislé stálé dopravní značky jsou nadřazeny vodorovným dopravním značkám. Přechodné vodorovné dopravní značky jsou nadřazeny stálým vodorovným dopravním značkám. Přenosné svislé dopravní značky jsou nadřazeny všem dopravním*

¹²⁰ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z, Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha a.s., 2006, s. 126

¹²¹ NSS R 1462/2008

značkám. Pokyny policisty, strážníka obecní policie, vojenského policisty nebo příslušníka vojenské pořádkové služby jsou nadřazeny světelným signálům, dopravním značkám nebo dopravním zařízením.“ Následující ustanovení pak upravuje kompetence k stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Na silnici I. třídy, kromě rychlostní silnice je místně příslušný krajský úřad po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie. Na dálnici a rychlostní silnici Ministerstvo dopravy po předchozím písemném vyjádření Ministerstva vnitra. Na silnici II. a III. třídy a na místní komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie. Speciálně k úpravě dopravního značení v souvislosti s drážní dopravou je příslušný drážní úřad po projednání s obecním úřadem obce s rozšířenou působností, respektive s krajským úřadem, v závislosti na kategorii pozemní komunikace. Dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace musí tvořit ucelený systém.¹²²

Za zlomové datum z hlediska provozu na pozemních komunikacích lze považovat 1. 4. 2008, k tomuto dni byl zrušen § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Z něhož plynulo, že se na proces tohoto ustanovení nevztahoval správní řád. Po tomto dni již při rozhodování musel respektovat postup, předvídaný správním řádem. To konkrétně znamená, že orgán veřejné správy vydávající opatření obecné povahy, dle zákona č. 361/2000 Sb., je vázán rovněž ustanoveními správního řádu, která upravují vydávání opatření obecné povahy.

K povaze dopravních značek jako opatření obecné povahy judikoval nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100: „*Nejvyšší správní soud konstatuje, že u stanovení místní úpravy provozu, učiněného před 1. 4. 2008, je třeba od sebe odlišovat dvě roviny problému, způsob schvalování napadeného opatření a možnost jeho následného přezkumu soudem. V první otázce soud souhlasí s tím, že v době přijímání předmětného stanovení místní úpravy provozu odpůrce nebyl povinen postupovat podle části šesté správního řádu, protože z § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. Bylo zřejmé, že na tento typ rozhodnutí se správní řád nevztahuje. Na straně druhé*

¹²² Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, § 78 odst. 1

ze závěru, že odpůrce při schvalování předmětného stanovení místní úpravy provozu nebyl povinen postupovat podle správního řádu, ještě nelze bez dalšího dovodit, že se nejedná o opatření obecné povahy. Soud se totiž v konkurenci dvou možných náhledů na tato opatření jednoznačně kloní k materiálnímu pojetí před pojetím výhradně formálním. To konkrétně znamená, že jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ustanovení § 171 správního řádu, nýbrž zda se svoji podstatou o opatření obecné povahy jedná. Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu. Stanovení dopravního značení představuje typický, snad až "učebnicový" příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Jestliže se totiž tato forma rozhodnutí vyznačuje konkrétností předmětu a obecností subjektů, jedná se z materiálního hlediska právě o opatření obecné povahy. Pro úplnost je nutno doplnit, že se v případě dopravního značení může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z této dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jestliže tedy oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci¹²³

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

Tento zákon upravuje na základě práva Evropských společenství podmínky podnikání a výkon státní správy, včetně regulace trhu, v oblasti elektronických komunikací. Nevztahuje se však na úpravu rozhlasového a televizního vysílání, finančních služeb a některých služeb informační společnosti, nestanoví-li zákon jinak. Nejsou jím dotčeny

¹²³ NSS R 1749/2009

ani předpisy na ochranu hospodářské soutěže.¹²⁴ Na základě zákona o elektronických komunikacích se zřizuje Český telekomunikační úřad se sídlem v Praze. Jde o ústřední správní úřad, určený pro výkon státní správy ve věcech stanovených tímto zákonem.

Cílem tohoto orgánu je regulace prováděná za účelem nahrazení chybějících účinků hospodářské soutěže, vytváření předpokladů pro její řádné fungování a pro ochranu uživatelů a dalších účastníků trhu do doby dosažení plně konkurenčního prostředí. Český telekomunikační úřad postupuje v součinnosti s Ministerstvem obchodu, společně tak tyto orgány přispívají k rozvoji vnitřního trhu Evropských společenství.¹²⁵

Zákon o elektronických komunikacích operuje s institutem opatření obecné povahy v celé řadě ustanovení. Tuto formu volí zákon např. v §9. Ten opravňuje telekomunikační úřad k vydání všeobecného oprávnění. *Všeobecné oprávnění je opatření obecné povahy, které stanoví 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 (zajišťování sítí elektronických komunikací, poskytování služeb elektronických komunikací, provozování přístrojů).* § 16 opravňuje úřad k vydání kmitočtových plánů, které slouží k přidělování kmitočtových pásem radiového spektra, a to opět formou opatření obecné povahy. Není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení podle správního řádu. Ustanovení správního řádu o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu se však nepoužije.¹²⁶

Zvláštní pozornost je zapotřebí věnovat § 34 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Toto ustanovení ukládá podnikateli zajišťujícímu veřejnou telefonní síť povinnost zajistit, *aby každý účastník veřejně dostupné telefonní služby poskytované na veřejné pevné nebo veřejné mobilní telefonní síti, který o to požádá, si mohl ponechat své telefonní číslo, popřípadě čísla nezávisle na podnikateli, který službu poskytuje.* Odst. 4 tamtéž pak stanoví, že: *„Technické a organizační podmínky pro realizaci*

¹²⁴ Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, § 1

¹²⁵ Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, § 5

¹²⁶ Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, § 122 odst. 1

přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel stanoví Úřad opatřením obecné povahy.“ Právě toto ustanovení iniciovalo první řízení o zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části. Soud se ve svém rozsudku č. j. 1Ao 1/2005-98 věnoval rozsáhle rozboru institutu opatření obecné povahy. Tento judikát představuje poměrně zásadní informační zdroj o institutu abstraktně konkrétních aktů i o jejich vnímání v materiálním smyslu. Soud nakonec napadené opatření obecné povahy k námitce navrhovatele zrušil, s tím, že neobstálo v nastoleném algoritmu přezkumu.

Povahu některých opatření obecné povahy přijímaných dle zákona o elektronických komunikacích zpochybňuje ve své studii i J. Vedral. Který k tomu uvádí, že tyto akty byť formálně označené jako opatření obecné povahy, jsou podle svého obsahu a právních účinků ve skutečnosti spíše podzákonným právním předpisem.

7. Závěr

Opatření obecné povahy se objevuje v celé řadě zvláštních zákonů. V reálném životě je však tento institut využíván nejvíce v souvislosti se stavebním zákonem. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, neboli zkráceně stavební zákon využívá formy opatření obecné povahy pro celou škálu územně plánovacích nástrojů, ponejvíce právě pro územní plány. Spor o povahu územních plánů, přijatých před účinností „nového stavebního zákona“ byl inspirativním námětem. Nejen, že nahlížení na tyto územní plány jako na opatření obecné povahy dle materiálního hlediska nebylo konstantní, do jisté míry zde o rozhodovací pravomoc „soupeřily“ i nejvyšší soudní orgány České republiky. Poté, co převážilo pojetí materiální, které dle mého názoru lépe odpovídá nejen záměru zákonodárce, ale i materiální potřebě veřejné správy, je bezesporu pro rozhodování sporů o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části příslušný Nejvyšší správní soud. Právě judikatura Nejvyššího správního soudu, poskytuje správním orgánům operujícím s opatřením obecné povahy, ale i adresátům veřejné správy relevantní informace o tomto institutu. Je možno se z judikatury daleko nad rámec pozitivní úpravy informovat, jak zacházet s tímto institutem, jaké náležitosti by měl splňovat, aby jeho osud nebyl zpečetěn v eventuálním soudním řízení dle soudního řádu správního. Na druhou stranu poskytuje judikatura Nejvyššího správního soudu informace adresátům, jak bránit svá práva a oprávněné zájmy.

Ve své diplomové práci jsem se snažil o důkladnější studii institutu opatření obecné povahy. Z informačních zdrojů jsem využil jak monografie, tak odborné publikace, internetové zdroje i judikaturu. Pakliže je mým úkolem též určité kritické hodnocení institutu opatření obecné povahy a pokud bych měl dle svých poznatků zhodnotit jeho vývoj, použití v praxi a následnou dokumentaci zejména v odborných literárních pramenech. Pak nezbývá než říci, že přesto jak častým jevem opatření obecné povahy v běžném životě je (zejména v podobě územních plánů), není mu dle mého názoru věnována dostatečná pozornost. To lze prohlásit jak o kvantitě pozitivní úpravy správního řádu, např. ve srovnání s institutem veřejnoprávních smluv, tak v pozornosti, které je opatření obecné povahy věnováno ze strany odborné veřejnosti. Pochopitelně s postupem času se objevuje více zájmu o tento institut a s tím i více pramenů. Přesto byla práce na tomto tématu pro mne místy nelehkým a lehce objevným úkolem. Nelze proto než opětovně vyzdvihnout význam judikatury zejména Nejvyššího správního

soudu. Která poskytuje jakési vodítko při práci s opatřením obecné povahy a to nejen v obecné rovině. Judikatura je zároveň významným informačním zdrojem pro práci s opatřením obecné povahy dle zvláštních zákonů, kterým vlastně správní řád přenechává iniciativu v přijímání abstraktně konkrétních aktů, dle části šesté, správního řádu.

8. Resumé

Measure of general nature provides the administrative body with an instrument to regulate certain situations with indefinite amount of subjects - addressee of public service.

The aim of this thesis is to analyse this relatively new instrument of Measure of general nature. There is a variety of methods how the administrative body represents itself towards its addressees. In the beginning of my final paper I mentioned several of these methods just to show different aspects of certain acts of administrative body. Especially important is the difference between definite acts, indefinite acts and its combination - measure of general nature. Consequently is the thesis focused on the procedure of passing the measure of general nature and the opposite process - judicial review. Measure of general nature is grounded in the act nr. 150/2004, but it lets the initiative of passing this measure on to the special acts. Due to this fact, last part of the thesis is dedicated to the analysis of certain acts, those apply the measure of general nature.

Measure of general nature is grounded in the act nr. 150/2004. But this act is not too concrete and particular. Since passing of the act nr. 150/2004, there was a conflict of two possible ways how to operate with this instrument. It could be understood either in a substantive way (meaning that every act of administrative body regulating certain situation with indefinite amount of subjects is a Measure of general nature) or in a formalistic way, that demands this act to be particularly distinguished as a Measure of general nature. Finally overbalanced the substantive way.

Important source of information is the judicature of the highest administrative court of Czech republic. It provides the administrative body with more particular information how to pass a perfect Measure of general nature. On the other side it also provides addressees of administrative body with instruction how to defend their rights.

9. Prameny

Monografie:

- Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha a.s., 2006, 703 s., ISBN 80-7201-626-1
- Hendrych, D. a kol. Správní právo obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 837 s., ISBN 978-80-7400-049-2
- Knapp, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s., ISBN 80-7179-028-1
- Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, 1042 s., ISBN 80-7273-134-3
- Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 327 s., ISBN 80-7380-011-X
- Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, L., Vyhnálek, L. Ústava České republiky komentář. Praha: Linde a.s., 2010, 1533 s., ISBN 978-80-7201-814-7
- Průcha, P. Správní právo obecná část. 7. vyd., Doplněk, 2007, 416 s., ISBN 978-80-7239-207-0
- Skulová, S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s., ISBN 978-80-7380-110-6
- Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M. Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde Praha a.s., 2006, 439 s., ISBN 80-7201-600-8
- Jemelka L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád komentář, 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 640 s., ISBN 978-80-7400-157-4
- Brothánková, J., Žižková, M. Soudní řád správní 2 vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2006, 308 s., ISBN 80-7201-579-6
- Hoetzel, J. Československé správní právo část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934, 506 s.

Odborné publikace:

Vedral, J. časopis Správní právo č. 6/2007, Opatření obecné povahy, s. 329-363

Veselý, V. časopis Bulletin advokacie č.3/2009, Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy, s. 62 - 67

Kocourek, T. časopis Právní rozhledy č. 18/2010, Opatření obecné povahy dle vodního zákona, s. 653 - 656

Zákony:

Zákon 549/1991 Sb., o soudních poplatcích ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1993 Sb., usnesení o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti Ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

Zákon č. 389/1999 Sb., o sbírce zákonů a o sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 SB., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Důvodová zpráva 201/0, k vládnímu návrhu zákona - správnímu řádu

Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

III. ÚS 277/96

PL ÚS 45/06

PL. ÚS 14/07

NSS R 740/2006

NSS R 968/2006

NSS R 1276/2007

NSS R 1736/2008

NSS R 1462/2008

NSS R 1462/2008

NSS R 1749/2009

NSS 1910/2009

Internetové zdroje

<http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/lrv/legislativni-pravidla-vlady/legislativni-pravidla-vlady-25218/>

<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=f3cb044e-74e0-466a-8e20-6711ea293cf4>