

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ



Diplomová práce

Opatření obecné povahy

Bc. Lukáš Gouběj

Plzeň 2024

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Název oboru: Veřejná správa

Katedra Veřejné správy

Diplomová práce

Opatření obecné povahy

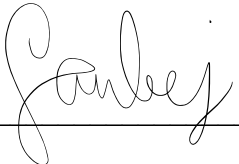
Zpracoval: Bc. Lukáš Goubej

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2024

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Opatření obecné povahy“ vypracoval samostatně a citoval jsem veškeré použité zdroje.

V Plzni dne 31. března 2024



Lukáš Goubey

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat všem, kteří mě podporovali a pomáhali mi. Chtěl bych poděkovat svému vedoucímu práce panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., za rady a připomínky, které mi během psaní diplomové práce poskytl. A v neposlední řadě bych rád poděkoval svým rodičům, kteří se mnou měli po dobu mého studia trpělivost a neustále mě podporovali.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Lukáš GOUBEJ**
Osobní číslo: **R22N0011P**
Studijní program: **N0421A220001 Veřejná správa**
Téma práce: **Opatření obecné povahy**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Pojem veřejná správa
3. Formy činnosti veřejné správy
4. Pojem opatření obecné povahy
5. Tvorba opatření obecné povahy
6. Přezkum opatření obecné povahy
7. Opatření obecné povahy v praxi
8. Závěr

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

Tištěná literatura

HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017
GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6., aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.

Právní předpisy


Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.
Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 7. února 2024

Anotace

Cílem této diplomové práce je přiblížení problematiky opatření obecné povahy. Autor se zabývá základními pojmy, které se týkají celé veřejné správy. Ovšem jeho hlavním cílem bylo seznámit čtenáře dopodrobna s pojmem opatření obecné povahy. Také se pokusil ukázat celou cestu, která předcházela vzniku tohoto pojmu, respektive jeho současné podoby. V této diplomové práci dále rozebral jednotlivé formy činnosti veřejné správy, se kterými se lze běžně setkat. Dále nám přiblížil orgány, které stojí za samotným vydáním opatření obecné povahy, či orgány, které následně vykonávají přezkum tohoto opatření. Nejvíce času věnoval problematice vydávání opatření obecné povahy a jeho následného přezkumu. Přezkum opatření obecné povahy bychom mohli rozdělit na přezkum opatření obecné povahy orgánem veřejné správy a soudní přezkum. Závěrem této práce nás seznámil s konkrétními opatřeními obecné povahy v praxi.

Klíčová slova:

Opatření obecné povahy, veřejná správa, soudní přezkum, správní akt, smíšený správní akt, formy činnosti, správní orgán, správní soudnictví, správní řád, soudní řád správní.

Obsah

Úvod	1
1 Pojem veřejná správa	3
1.1 Dělení veřejné správy	4
1.1.1 Státní správa a samospráva a ostatní veřejná správa	4
1.1.2 Vrchnostenská a fiskální správa.....	5
1.1.3 Zásahová, pečovatelská, programová a plánovací veřejná správa	5
1.1.4 Zákonem určitě vázaná, zákonem neurčitě vázaná správa a správa s prostorem pro vlastní uvážení.....	5
1.1.5 Správa působící vůči adresátům veřejné správy a správa působící uvnitř veřejné správy	6
2 Formy činnosti veřejné správy	7
2.1 Normativní správní akty	7
2.2 Individuální správní akty.....	9
2.3 Smíšené akty	10
2.4 Veřejnoprávní smlouvy	11
2.5 Faktické úkony	13
2.6 Neregulativní úkony	15
3 Pojem opatření obecné povahy	17
3.1 Materiální a formální pojetí	18
4 Tvorba opatření obecné povahy	20
4.1 Řízení o vydání opatření obecné povahy	21
4.1.1 Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy	23
4.1.2 Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány	24
4.1.3 Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami.....	25
4.1.4 Vydání a účinnost opatření obecné povahy	33
5 Přezkum opatření obecné povahy	35
5.1 Přezkum opatření obecné povahy orgánem veřejné správy	35
5.1.1 Opravné prostředky.....	35
5.1.2 Dozorčí prostředky (přezkumné řízení)	36
5.1.3 Přezkum rozhodnutí o námitkách.....	39
5.1.4 Obnova řízení.....	40
5.1.5 Nicotnost opatření obecné povahy	41
5.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy	42

5.2.1	Přezkum opatření obecné povahy podle soudního řádu správního	42
5.2.2	Aktivní a zvláštní legitimace	45
5.2.3	Algoritmus soudního přezkumu	47
5.2.4	Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy	49
6	Opatření obecné povahy v praxi.....	52
6.1	Opatření obecné povahy v oblasti územního plánování	52
6.2	Opatření obecné povahy v dopravě.....	53
6.2.1	Silniční doprava.....	53
6.2.2	Vodní doprava.....	54
6.2.3	Letecká doprava	55
6.3	Opatření obecné povahy v oblasti ochrany přírody a krajiny	56
6.4	Opatření obecné povahy v oblasti informačních a komunikačních technologií	56
6.5	Opatření obecné povahy v oblasti vinohradnictví a vinařství	58
6.6	Opatření obecné povahy v oblasti energetiky	58
6.7	Opatření obecné povahy v oblasti platebního styku	58
6.8	Opatření obecné povahy v oblasti ochrany veřejného zdraví	59
6.9	Opatření obecné povahy v oblasti veřejného zdravotního pojištění	59
6.10	Opatření obecné povahy v oblasti krizového zákona.....	59
	Závěr	61
	Resumé.....	63
	Použitá literatura	64
	Seznam použitých zkratk.....	68

Úvod

Tématem této diplomové práce je opatření obecné povahy. Jedná se o jednu z forem činností veřejné správy. Samotná forma opatření obecné povahy se nachází někde na pomezí klasického správního aktu a normativního aktu. Zástupcem klasického správního aktu je rozhodnutí, kdežto zástupcem normativního aktu může být nařízení nebo vyhláška. Opatření obecné povahy je často označován jako hybrid, který upravuje konkrétní předmět s neurčitým počtem adresátů. Dále se dá opatření obecné povahy označit jako smíšený správní akt veřejné správy.

Opatření obecné povahy je relativně nový institut v českém právním řádu. V současné době bychom obecnou právní úpravu této formy činnosti veřejné správy našli v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád a to v § 171-174. Je nutné podotknout, že opatření obecné povahy není institutem, který bychom našli jen v českém právním řádu. Takové opatření se vyskytuje i v zahraničních právních úpravách. Některé zahraniční úpravy se staly jakousi předlohou zákonodárce při tvorbě části šesté správního řádu. Tato část právě obsahuje obecnou úpravu opatření obecné povahy. Vedle obecné právní úpravy nacházející se tedy ve správním řádu, máme i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, tento zákon řeší případné zrušení opatření obecné povahy. Ovšem je nutné podotknout, že právní úpravu opatření obecné povahy lze nalézt i v mnoha jiných zvláštních právních předpisech. Tento institut se často využívá na úseku územního plánování, na úseku ochrany přírody a krajiny, v oblasti ochrany vod a ochrany před povodněmi, na úseku veřejného zdraví a další. Některé zvláštní právní předpisy budou rozebrány v poslední kapitole této diplomové práce.

Cíl této diplomové práce spočívá v poskytnutí komplexního pohledu na opatření obecné povahy v rámci českého právního prostředí, s důrazem na jeho význam, procesy a praktické aplikace v konkrétních oblastech veřejné správy.

Samotná diplomová práce je rozdělena do šesti kapitol. V úvodní části se diplomová práce věnuje základnímu pojmu veřejná správa, kdy veřejná správa je klíčovým pilířem fungování moderního státu a zahrnuje široké spektrum činností, které mají vliv na životy občanů. Proto je velice důležité zmínit koncept veřejné správy, neboť autorovo hlavním úkolem je poskytnout čtenářům ucelený pohled na tento široce pojatý obor. Veřejná správa je rozdělena do různých forem, včetně státní správy, samosprávy a dalších. Každá forma má své specifické charakteristiky a kompetence, které budou podrobněji rozebrány v této části práce.

Následující kapitola se zaměřuje na jednotlivé formy činnosti veřejné správy. Mezi tyto formy činnosti se opatření obecné povahy též zařazuje, neboť představuje smíšený správní akt. Mezi další formy činnosti veřejné správy bychom mohli zařadit faktické úkony, neregulativní

úkony, abstraktní správní akty, individuální správní akty a v neposlední řadě veřejnoprávní smlouvy.

Třetí kapitola se detailněji zabývá samotným institutem opatření obecné povahy. V této kapitole budou podrobně analyzovány a rozebrány materiální a formální aspekty tohoto institutu. Ovšem opatření obecné povahy je negativně vymezeno ve správním řádu, proto na základě negativního vymezení opatření obecné povahy je z logiky věci zřejmé, že opatření obecné povahy nejsou jen takové správní akty či úkony, které nejsou ani právním předpisem, ani rozhodnutím, ale jen takové akty, které budou právě vykazovat znaky jak normativních správních aktů a individuálních správních aktů.

Následující část práce, tedy čtvrtá kapitola, se zabývá procesem vydávání opatření obecné povahy, který zahrnuje stanovení pravidel, postupů a kompetencí příslušných správních orgánů. Na samotném procesu přijímání opatření obecné povahy se kromě čtyř ustanovení, které bychom našli ve správním řádu, podílí též první část správního řádu, která se zabývá základními zásadami činnosti správních orgánů.

Pátá kapitola se zaměřuje na problematiku přezkumu opatření obecné povahy, který může probíhat jednak orgánem veřejné správy a druhak soudně ve správním soudnictví. Přezkum opatření obecné povahy ve správním soudnictví vykonávají krajské soudy. Ovšem proti rozhodnutí krajského soudu lze podat kasační stížnost, kterou projednává Nejvyšší správní soud.

Poslední kapitola se věnuje aplikaci opatření obecné povahy v konkrétních oblastech, tedy ve zvláštních právních předpisech. Tato kapitola se zabývá především dopravě a územnímu plánování, ale jsou zmíněny i ostatní zvláštní právní předpisy. Tato část práce se zaměřuje na praktické aspekty a vliv opatření obecné povahy na tyto specifické oblasti veřejné správy.

Tato diplomová práce vychází z relevantní právní literatury, judikatury soudů a právních předpisů platných v České republice ke dni jejího odevzdání.

1 Pojem veřejná správa

Veřejnou správu nelze výstižně a celistvě charakterizovat i přesto, že představuje ústřední pojem, se kterým se můžeme ve správním právu setkat. Sám D. Hendrych spatřuje problém v tom, že složitý jev, jako je správa, nemůže a nemohla věda správního práva svým juristickým přístupem a hledisky jediného vědního oboru postihnout.¹

Z hlediska vymezení pojmu veřejné správy je nezbytné vycházet z obecného smyslu správy. Jedna z mnoha definic správy říká, že lze na správu nahlížet jako na záměrnou činnost, která sleduje dosažení určitého cíle.² Dle této definice se dá správa rozlišovat na správu veřejnou a soukromou. Když se jedná o sledování cílů veřejných, tak mluvíme o správě veřejné. Pokud se bavíme o cílech soukromých, je zde řeč tedy o správě soukromé.

Na veřejnou správu lze nahlížet jako na správu, která je vykonávána ve veřejném zájmu. Veřejný zájem představuje neurčitý právní pojem, ale lze z povahy věci dovodit, že jde o takový zájem, který je obecně prospěšný, tedy jehož nositeli jsou neurčené okruhy a společenství osob, které nazýváme veřejností.³ Nelze přesně vymezit počet znaků, jimiž se veřejná správa odlišuje od té soukromé. Lze říct, že soukromá správa je taková správa, kde jsou si subjekty rovni, kdežto u veřejné správy mluvíme o činnosti převážně vrchnostenské. Jednotlivé rozdíly lze těžko rozeznat, jelikož hranice mezi veřejnou a soukromou správou není vždy zcela zřetelná.⁴

Na samotnou veřejnou správu lze nahlížet ze dvou různých pohledů. Mluvíme o pohledu formálním a materiálním. Když mluvíme o formálním pojetí veřejné správy, tak se klade důraz na instituce veřejné správy čili na institucionální zajištění veřejné správy. Materiální pojetí veřejné správy lze charakterizovat jako činnost orgánů veřejné správy, ovšem tuto činnost nesmíme zařadit pod výkon zákonodárné, soudní ani výkonné moci.⁵

Existuje i další způsob, jak lze rozdělit veřejnou správu. Mimo zmíněné rozdělení veřejné správy ve formálním a materiálním pohledu, lze veřejnou správu rozdělit z pohledu negativního a pozitivního pojetí. Při negativním pojetí orgány veřejné správy až na určité výjimky vykonávají veškerou činnost, která nespadá do činnosti zákonodárství či soudnictví.

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

² SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 18.

³ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 55.

⁴ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 2.

⁵ Tamtéž str. 2-3.

Na druhé straně pozitivní pojetí představuje činnost, při které jsou správní úřady při svém výkonu vázány rozhodnutími vyšších úřadů, ale také právními předpisy.⁶

1.1 Dělení veřejné správy

Veřejnou správu lze rozdělit na základě řady kritérií. Pokud se bavíme o působení adresátů, tak lze veřejnou správu členit na vnitřní a vnější. Přičemž vnitřní směřuje vůči adresátům uvnitř hierarchického celku správních orgánů, na druhé straně vnější veřejná správa působí na adresáty, kteří stojí mimo tento celek.

Jedno z nezákladnějších dělení veřejné správy je dělení na státní správu a samosprávu a ostatní veřejnou správu. Důležité je určitě zmínit taktéž správu vrchnostenskou, fiskální a pečovatelskou veřejnou správu.⁷

1.1.1 Státní správa a samospráva a ostatní veřejná správa

Dle nositele veřejné moci se dělí veřejná správa na státní správu a samosprávu a ostatní veřejnou správu. Státní správu můžeme dále dělit na státní správu přímou, která je vykonávána státními orgány přímo a státní správu nepřímou, která je vykonávána v přenesené působnosti, a to nejčastěji prostřednictvím veřejnoprávních korporací, mezi které se řadí například obce, či kraje.⁸

Na druhé straně samospráva je vykonávána též veřejnoprávními korporacemi, subjekty nespádající pod státní správu. Orgány územně samosprávných celků jsou představiteli samosprávy. ÚSC vykonávají svou činnost v rámci samostatné a přenesené působnosti. Samostatnou působnost lze vykonávat samostatně a příslušný subjekt není podřízen vyššímu správnímu úřadu. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Vyšší územní samosprávný celek je též samostatně spravován zastupitelstvem. Územní samosprávné celky mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Do samostatné působnosti územně samosprávných celků smí zasahovat stát, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.⁹

⁶ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 2-3.

⁷ Tamtéž str. 6.

⁸ čl. 105 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 01. 2024].

⁹ čl. 101 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 01. 2024].

Ostatní veřejná správa je taková správa, kterou vykonávají samosprávné a nesamosprávné instituce při plnění veřejných úkolů.¹⁰

1.1.2 Vrchnostenská a fiskální správa

Když se bavíme o rozdělení veřejné správy podle právní formy, tak jde o rozdělení veřejné správy na vrchnostenskou a fiskální. Formou veřejného práva je vykonávána správa vrchnostenská. Lze si vrchnostenskou správu představit jako nařízení, správní akt a donucovací opatření (vydávání správního aktu, kterým se vyhovuje žádosti o přiznání oprávnění, či veřejnoprávní smlouva mezi správním orgánem a adresátem veřejné správy). Jinými slovy se jedná o správu uskutečňovanou formami správního práva, vykonavatelé přitom disponují mocenskou pravomocí. Jinak můžeme nazývat vrchnostenskou správu jako správu výsoštnou.¹¹

Formu práva soukromého na druhé straně užívá správa fiskální. Při níž vystupuje stát nebo jiný nositel veřejné správy jako osoba ve smyslu soukromého práva při zajišťování veřejných potřeb (např. výstavba silnic a dálnic, dobrovolné svazky obcí).¹²

1.1.3 Zásahová, pečovatelská, programová a plánovací veřejná správa

Podle úkolů se veřejná správa rozlišuje na správu zásahovou, pečovatelskou, programovou a plánovací. Pro správu zásahovou je typické vydávání povolení, příkazů, zákazů (např. při správním dozoru). V rámci pečovatelské správy se zajišťuje dopravní, školská, zdravotnická infrastruktura, dále se poskytují veřejné dávky a mohou se regulovat některé části trhu (např. v oblasti rozhlasového a televizního vysílání). Když se zaměříme na správu programovou a plánovací tak je důležité vědět, že je zde řeč o územním plánování, plánech odpadového hospodářství a vydávání programu zlepšování kvality ovzduší.¹³

1.1.4 Zákonem určitě vázaná, zákonem neurčitě vázaná správa a správa s prostorem pro vlastní uvážení

Podle stupně určitosti právní regulace činnosti veřejné správy lze rozlišit správu zákonem určitě vázanou. Jedná se o takovou správu, při které jsou vázáni určitými, striktními právními normami a při naplnění jejich hypotéz se musí řídit zákonem přesně stanovenými způsoby. Správa zákonem neurčitě vázaná, jde o správu, při které právní normy obsahují neurčité pojmy, které umožňují různý výklad. V závislosti na místních, časových a jiných

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 21.

¹¹ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 6.

¹² HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 7.

¹³ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 7.

podmínkách je správní orgán povinen tento výklad provést. Správa s prostorem pro vlastní uvážení, jde o takovou správu, kdy může zákon dát v některých případech prostor pro volnou úvahu. Jde tedy o jakési správní uvážení a je pouze na rozhodnutí správního orgánu, jaké konkrétní řešení v daném případě zvolí, a to případně v rámci kritérií, která stanoví zákon, či která jsou určena obecnými principy.¹⁴

1.1.5 Správa působící vůči adresátům veřejné správy a správa působící uvnitř veřejné správy

Podle směru působení lze veřejnou správu rozlišit na správu působící vůči adresátům veřejné správy. Zde jako příklad můžeme uvést rozhodování o právních poměrech jednotlivců ve správním řízení, nebo pokyn policisty řidiči, aby zastavil motorové vozidlo, které řídí. Správu působící uvnitř veřejné správy můžeme chápat jako správu, která působí vůči organizačně podřízeným vykonavatelům veřejné správy. Když vezmeme Ministerstvo vnitra, které vykonává dozor nad výkonem samostatné působnosti orgánů obce, tak se lze bavit o právním vztahu, který vzniká mezi tím, kdo správu vykonává, a jemu nepodřízeným vykonavatelem veřejné správy.¹⁵ Ale existují i právní vztahy mezi tím, kdo vykonává správu, a organizačně podřízeným vykonavatelem či pracovně nebo služebně podřízenou osobou (např. služební orgán rozhoduje podle zákona o státní službě o skončení služebního poměru státního zaměstnance).

¹⁴ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 7-8.

¹⁵ Tamtéž str. 8-9.

2 Formy činnosti veřejné správy

Jedná se o takové formy realizace veřejné správy, které jsou konečným výrazem činnosti správních orgánů vůči jejím adresátům. Působnost je realizována veřejnoprávními prostředky. Samotné správní činnosti mohou směřovat jak vůči fyzickým osobám a právnickým osobám vně veřejné správy, tak i dovnitř veřejné správy vůči samotným orgánům, ale i úředním osobám a dalším vykonavatelům a nositelům, pakliže se tím plní úkoly veřejné správy. Nezbytná rozmanitost jednotlivých forem činností je vyžadována pro řádné zajištění výkonu veřejné správy v celém jejím rozsahu.¹⁶

Mezi základní kritérium pro klasifikaci forem činností je schopnost konkrétních úkonů veřejné správy vyvolat právní důsledky či nikoliv (jde o rozdělení právní a neprávní formy činnosti).¹⁷

Na základě stejnorodých znaků lze vymezit tyto základní formy činností veřejné správy:

- normativní správní akty,
- individuální správní akty,
- interní normativní akty,
- individuální služební akty,
- opatření obecné povahy,
- veřejnoprávní smlouvy,
- faktické úkony s přímými právními důsledky,
- neregulativní úkony.¹⁸

2.1 Normativní správní akty

Normativní správní akty představují právní formu realizace veřejné správy a současně formu realizace správního práva. Jsou jakýmsi projevem výkonné a nařizovací činnosti orgánů veřejné správy. Jedná se o takové správní akty, které lze považovat za produkt normotvorné činnosti orgánů veřejné správy. Bavíme se zde o formu podzákoných právních předpisů. Má neurčený okruh adresátů a řeší obecné právní případy. Nutno podotknout, že se jedná o abstraktní formu vnější činnosti veřejné správy.¹⁹

¹⁶ Tamtéž str. 150.

¹⁷ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 266-269.

¹⁸ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 266-269.

¹⁹ Tamtéž str. 271.

Obsahem normativních správních aktů jsou závazná pravidla chování, která směřují na blíže neurčený okruh adresátů. Jelikož se jedná o akty státních orgánů a slouží k provádění zákonů, bude se jednat o akty, které mohou být vynutitelné státní mocí a závazné. Pakliže by došlo k nesplnění těchto pravidel, tak toto chování bude sankcionováno. Samozřejmě víme, že tyto akty mohou vydávat i orgány územně samosprávných celků, tak tyto akty mohou plnit i funkci prvotních aktů. ÚSC jsou zmocněny přímo zákonem k vydávání normativních správních aktů.

Pro normativní akty jako jedna z forem správní činnosti jsou typické tyto znaky:

- jednostrannost,
- přímá právní závaznost,
- abstraktnost (okruh adresátů je neurčitě vymezen, ale i ve druhovém vyjádření upravované věci můžeme vidět abstraktnost).²⁰

Pravidla, která jsou obsažená v normativních správních aktech jsou stejně závazná jako pravidla obsažená v zákonech. Samotný normativní správní akt musí být publikován předepsanou formou. Podmínkou je vyhlášení nebo oznámení ve Sbírce zákonů a podobných sbírek, které slouží například pouze pro OZV a nařízení krajů a obcí.

Můžeme rozlišit následující normativní správní akty:

- nařízení vlády,
- obecně závazné právní předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy,
- obecně závazné vyhlášky obcí a krajů (samostatná působnost),
- nařízení obcí a krajů (přenesená působnost).²¹

Mezi takzvané interní normativní akty veřejné správy lze zařadit vnitřní předpisy. Vnitřní předpisy ve veřejné správě jsou abstraktním aktem. Tento abstraktní akt zavazuje osoby uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek či zařízení veřejné správy. Jedná se tedy o právně zakotvený vztah podřízenosti k tomu, kdo vnitřní předpis vydal. Poněvadž vnitřní předpisy postrádají obecnou závaznost, nemůžeme je tedy považovat za pramen správního práva (správní právo můžeme chápat jako soubor, který obsahuje veřejnoprávní normy upravující činnost veřejné správy a její organizaci).²²

²⁰ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 152.

²¹ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 151.

²² HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 129-130.

Sám Ústavní soud vyložil význam vnitřních předpisů tak, že „vydávání instrukcí je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti. Interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek pracovníků.“²³

Rozdělení vnitřních předpisů je následující:

- usnesení vlády s abstraktním obsahem,
- směrnice ministerstev a jiných ústředních správních úřadů,
- služební předpisy,
- jednacích řády.²⁴

2.2 Individuální správní akty

Individuální správní akty jsou jedním z nejtypičtějších projevů úřední činnosti veřejné správy. Jedná se o rozhodnutí správního orgánu o konkrétních právech a povinnostech jednotlivců v konkrétních případech, veřejná moc napomáhá při realizaci práv stanovených správními akty. Jsou tedy konkrétní formou vnější činnosti veřejné správy, při které dochází k používání obecných pravidel chování. Mezi základní znaky, které charakterizují individuální správní akty patří jednostranné jednání vykonavatele veřejné správy, součást výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, bezprostřední právní závaznost pro adresáty správního aktu.²⁵

Ovšem podstatné vlastnosti individuálních správních aktů jsou platnost, právní moc a vykonatelnost. Platnost můžeme spatřovat v projevu vůle správního orgánu vůči adresátům na venek. Platnost je důležitým předpokladem pro právní moc. Právní moc má formální a materiální stránku, kdy materiální stránka znamená, že správní akt je závazný a nezměnitelný ze strany vykonavatele veřejné správy. Formální stránka představuje fakt, že správní akt může být účastníky napaden řádnými opravnými prostředky. Samotná vykonatelnost správního aktu spočívá v jeho vynutitelnosti, vymahatelnosti jeho obsahu státní mocí. Jde tedy o jakousi schopnost správního aktu vyvolat zamýšlené právní účinky.²⁶

²³ Nález ÚS IV. ÚS 42/94.

²⁴ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 153.

²⁵ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 277.

²⁶ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 152-153.

Tyto správní akty můžeme také dělit na akty konstitutivní a deklaratorní. Konstitutivní správní akty jsou takové akty, při jejichž realizaci vytvářejí novou právní skutečnost, která dříve nebyla. Jde tedy o zakládání, měnění nebo rušení práv nebo povinností osob, jimž jsou správní akty určeny. Příkladem konstitutivního správního aktu může být rozhodnutí o odnětí licence k činnosti banky, nebo rozhodnutí o udělení státního občanství. Účinky konstitutivního správního aktu působí *ex nunc* (tedy od okamžiku vzniku) a působí do budoucnosti (tedy *pro futuro*). Na druhé straně pomocí deklaratorních správních aktů se autoritativně určuje existence právního vztahu. Příkladem deklaratorního správního aktu může být rozhodnutí o prohlášení nicotnosti rozhodnutí nebo usnesení o námitce podjatosti úřední osoby. Je nutno říct, že deklaratorní správní akty působí *pro praeterito* (tedy do minulosti) a právní účinky působí *ex tunc* (tedy od okamžiku vzniku právního stavu v minulosti).

Další členění individuálních správních aktů může být podle okruhu osob, na které se vztahují. V tomto ohledu se správní akty člení na akty *in personam* a *in rem*. Akty, které se vztahují k určité osobě a řeší poměry této osoby jsou akty *in personam*. Příkladem správního aktu *in personam* je rozhodnutí o přestupku nebo rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. Když se zaměříme na akty *in rem*, tak jde o takové akty, při kterých není až tak významná osoba, neboť důležitější pro tento druh aktu je ona samotná věc. Příkladem správního aktu *in rem* je kolaudační rozhodnutí nebo rozhodnutí o prohlášení „věci nebo stavby“ za kulturní památku.²⁷

Je nutné podotknout, že existuje celá řada členění správních aktů. Samotné správní akty se dají dále členit podle stupně vázanosti zákonnou úpravou, ale také podle závislosti na úkonech jiných osob nebo orgánů, dále podle procesního režimu, podle teritoriálních účinků správních aktů, podle vztahu k právní pozici adresáta, podle přínosu obsahu pro adresáta a v neposlední řadě podle časových účinků.²⁸

2.3 Smíšené akty

V této kapitole se zaměříme na akty smíšené, které se nacházejí někde na rozhraní mezi normativními a individuálními akty. Akty normativní, ale i individuální se mohou vzájemně prolínat, což právě v důsledku vznikají smíšené akty (tzv. „hybridy“). Tyto „hybridy“ pak vykazují znaky jak normativních, tak i individuálních správních aktů. Tyto akty často bývají označovány jako konkrétně abstraktní akty. Tento nový typ správních aktů zavedl správní řád v roce 2006, kdy byla zařazena do šesté části tohoto zákona kapitola s názvem opatření obecné

²⁷ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 159.

²⁸ Tamtéž str. 159.

povahy. Ve správním řádu bychom se mohli dočíst, že opatření obecné povahy je závazný správní akt, který není ani předpisem ani rozhodnutím. Jedná se tedy o složitý právní institut a je nezbytně nutné při používání této formy správního aktu se opírat o patřičnou judikaturu.²⁹

Podle výše uvedených informací již víme, že individuální správní akty se týkají konkrétních věcí a přicházejí v úvahu ve vztahu ke konkretizovaným subjektům, kdežto na druhé straně máme normativní správní akty, které se vztahují k obecněji vymezeným otázkám ve vztahu k blíže neurčenému okruhu adresátů. Je tedy jasné, že půjde o dva právní případy. Kdy v prvním případě půjde o situaci s konkrétně vymezenou správní věcí, ovšem bude zde blíže neurčený okruh adresátů. Ve druhém případě půjde o situaci, kde se bude jednat o řešení obecných otázek ve vztahu ke jmenovitě individualizovanému adresátovi.

Opatření obecné povahy je tedy jediným zástupcem smíšených právních aktů v celém českém právním řádu. Toto doložilo i vyjádření Nejvyššího správního soudu: „*Opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.*“³⁰

Ovšem například v Německu právní úprava zakotvuje všeobecné opatření (Allgemeinverfügung), to bychom našli v § 35 německého zákona o správním řízení z roku 1976: „*zaměřuje-li se správní akt na všeobecné znaky určitých nebo určitelných osob nebo se týká veřejnoprávní věci nebo jejího užívání veřejností, označuje se jako všeobecné opatření.*“³¹ Lze tedy říci, že německá právní úprava zná jednak konkrétně abstraktní akty, ale i abstraktně konkrétní akty. Příkladem všeobecného opatření, kdy je konkrétní předmět a abstraktní adresáti, je dopravní značení v určitém místě. Na druhé straně příkladem všeobecného opatření, kde je abstraktní předmět a konkrétní adresát, je například odklizení sněhu obyvateli určitého domu.³²

2.4 Veřejnoprávní smlouvy

Další formou správní činnosti jsou veřejnoprávní smlouvy. Pod pojmem smlouva si můžeme představit dvoustranné či vícestranné právní jednání, ve kterém si strany mezi sebou

²⁹ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 302.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98.

³¹ z § 35 BVwVfG: „(...) Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.“ [cit. 09. 01. 2024], Dostupné z: <https://dejure.org/gesetze/BVwVfG/35.html>.

³² VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 973.

zakládají právní vztah a mají mezi sebou práva, ale také povinnosti. Veřejnoprávní smlouvy mohou v ojedinělých případech nahrazovat správní akty, což dokazuje i fakt, že v minulosti byly do kategorie správních aktů zařazovány.³³

Správní řád vymezuje obecnou právní úpravu veřejnoprávních smluv. Definici těchto smluv bychom našli v § 159 odst. 1 Správního řádu: „*Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*“³⁴

Výše uvedená definice veřejnoprávních smluv neuvádí jako znak, že by alespoň jedna ze smluvních stran veřejnoprávní smlouvy musela být vykonavatelem či nositelem veřejné správy. Jak sám předvídá § 162 Správního řádu, mohou existovat i veřejnoprávní smlouvy, které jsou uzavírány mezi adresáty veřejné správy.

Samotné dělení veřejnoprávních smluv závisí tedy na tom, kdo je představitelem smluvních stran. Můžeme tedy veřejnoprávní smlouvy rozdělit na tři základní typy, a to na typ koordinační, subordinační a veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi adresáty veřejné správy.

Koordinační smlouvy jsou uzavírány mezi jednotlivými subjekty veřejné správy, jejichž cílem je plnění úkolů, tedy za účelem výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. Koordinační smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy lze uzavírat jen stanoví-li to zvláštní právní úprava a je zde potřeba také souhlas nadřízeného správního orgánu. Tato situace se týká rovněž územně samosprávných celků, jelikož mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů, které vyplývají ze samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Příkladem koordinační smlouvy může být veřejnoprávní smlouva mezi obcemi o výkonu přenesené působnosti orgánu jedné obce pro orgány jiné obce, která je účastníkem této smlouvy nebo dohoda o sloučení obcí nebo připojení obcí.³⁵

Naproti tomu u smluv subordinačních je důležité zmínit, že jsou uzavírány mezi vykonavatelem veřejné správy a osobou, vůči které směřuje výkon veřejné správy. Jinými slovy na jedné straně je orgán veřejné správy a na straně druhé je osoba soukromá. Ve správním řádu lze najít jen úpravu subordinačních smluv, které jsou uzavřeny mezi orgánem a osobou, která by byla účastníkem řízení, o jehož právech nebo povinnostech by se v řízení rozhodovalo, pakliže by správní řízení probíhalo. Jestliže by došlo k uzavření takovéto subordinační smlouvy, tak by nahrazovala správní akt, který by správní orgán vůči této osobě sám vydal ve

³³ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 167.

³⁴ § 159 č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 01. 2024].

³⁵ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 193.

správním řízení. Souhlas ostatních osob, které by byly účastníky řízení je podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy. Příkladem subordinační smlouvy je veřejnoprávní smlouva o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území (tyto příklady veřejnoprávních smluv nahrazují územní rozhodnutí, neboť jsou uzavírány mezi stavebním úřadem a žadatelem). Dalším příkladem subordinační smlouvy může bezesporu být i veřejnoprávní smlouva nahrazující stavební povolení.³⁶

Vedle tradičních skupin veřejnoprávních smluv, kterými jsou subordinační smlouvy a koordinační smlouvy, máme třetí skupinu, a to skupinu veřejnoprávních smluv uzavírány mezi adresáty veřejné správy. Tento typ veřejnoprávních smluv zná právní úprava až od nabytí účinnosti správního řádu, tedy zákona č. 500/2004 Sb. Tento druh veřejnoprávních smluv se často v literatuře označuje jako veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami.³⁷ Ovšem je potřeba toto tvrzení brát s výhradou, neboť smluvní stranou této veřejnoprávní smlouvy může být i osoba veřejného práva. Příkladem může být obec, ovšem nikoliv v souvislosti s výkonem veřejné správy.³⁸

2.5 Faktické úkony

Faktické úkony můžeme označovat jako bezprostřední správní činnosti, které mají přímé právní účinky vůči jejich adresátům. Tato forma správní činnosti se vyznačuje především svou neformálností. Zde se nesetkáme s žádným formalizovaným postupem, který by předcházel uskutečnění faktického úkonu. Faktické úkony jsou činěny jednostranně a také z úřední moci. Sám P. Průcha hovoří o faktických úkonech jako o mimořádné formě realizace veřejné správy, která ve zvláštních situacích nastupuje namísto jiných forem činností veřejné správy. Těž může sloužit jako vynucení existující dobrovolně nenaplněné povinnosti.³⁹ Jiná literatura od D. Hendrycha zase říká, že tyto úkony představují: „*faktickou správní činnost, jejímž prostřednictvím jednotlivé úřední osoby v konkrétních případech zasahují do právních poměrů nejen fyzických, ale i právnických osob. Tato činnost je vykonávána na základě zákona.*“⁴⁰ Faktické úkony zahrnují celou řadu správních činností, které se mohou lišit např. důvody, pro něž jsou činěny, ale také způsobem provedení a v neposlední řadě právními důsledky adresáta veřejné správy.

³⁶ Tamtéž str. 194.

³⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 183.

³⁸ Kopecký, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 193.

³⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 319.

⁴⁰ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 185.

K samotnému provádění faktických úkonů je třeba speciální zákonné zmocnění, proto je nemůže činit obecně každý vykonavatel veřejné správy. Mluvíme tedy o úkonech, které jsou právně závazné a osoby, vůči kterým jsou směřovány, je musí respektovat. To můžeme chápat jako povinnost něco konat, něco strpět a něčeho se zdržet. Pakliže by došlo k porušení povinnosti, může být za následek trestní či správní odpovědnost, ale také povinnost nahradit vzniklou škodu.⁴¹

Adresáti faktických úkonů se obecně proti nim nemohou bránit opravnými prostředky ve správním řízení. Ovšem existují některé výjimky, jelikož proti některým faktickým úkonům lze podávat námitky. O podaných námitkách následně rozhoduje vykonavatel veřejné správy, jehož úřední osoba předchozí faktický úkon činila. Příkladem této situace mohou být námitky proti úkonům exekučního správního orgánu.⁴²

Nutné je podotknout, že proti faktickým úkonům, které nejsou rozhodnutím, se lze následně bránit ve správním soudnictví, a to prostřednictvím žaloby k ochraně proti nezákonnému zásahu dle § 82 a následujícím zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní. Touto žalobou se lze domáhat určení toho, že byl zásah nezákonný a zakázat správnímu orgánu v tomto porušování práva pokračovat. V těchto situacích se může stát, že v důsledku tohoto nezákonného faktického úkonu byla způsobena škoda. Lze se tedy na základě způsobené škody domáhat její náhrady jako škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Faktické úkony veřejné správy lze rozdělit do čtyř základních skupin, kterými jsou:

- faktické pokyny,
- bezprostřední zásahy,
- zajišťovací úkony,
- exekuční úkony.

Faktické pokyny jsou úkony vykonavatele veřejné správy, zejména jde o předem určené úřední osoby. Samotný úkon spočívá v přímém uložení příkazu nebo zákazu určitého jednání, kterým se jeho adresát musí řídit. Při výkonu policejní činnosti při zajišťování veřejného pořádku nebo bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích či při výkonu správního dozoru může docházet k faktickým úkonům.⁴³

Úkon úřední osoby, který vede k ochraně právem porušovaných nebo bezprostředně ohrožených chráněných zájmů, je bezprostřední zásah. Tímto úkonem je přímo zasahováno do

⁴¹ Tamtéž str. 185.

⁴² Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 197.

⁴³ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 186-189.

práv adresáta. Samotný bezprostřední zásah nemusí směřovat pouze proti osobě, která ohrožení vyvolala, ale podle povahy případu lze zásah směřovat na jiné osoby, zvířata nebo věci.

Zajistit průběh a popřípadě i účel správního řízení, výkonu správního dozoru, ale i jiného postupu veřejné správy je účelem zajišťovacích úkonů. Pro samotné uskutečnění zajišťovacího úkonu může být zákonem stanovena forma správního aktu, mezi které lze zařadit usnesení nebo rozhodnutí. Na základě tohoto správního aktu je pak následně vlastní úkon realizován. Podle správního řádu jsou zajišťovacími úkony předvolání, předvedení a vykázání z místa úkonu. Mezi další zajišťovací prostředky můžeme zařadit na základě soudního řádu správního i předběžné opatření, pořádkovou pokutu a záruku za splnění povinností, o těchto zajišťovacích úkonech rozhoduje správní orgán rozhodnutím.

Exekuční správní orgán činí exekuční úkony při provádění správní exekuce. Cílem těchto úkonů je vymáhání splnění povinností, které vyplývají z exekučního titulu. Při provádění exekuce mohou vznikat povinnosti i jiným osobám. Exekuční úkony, pro jejichž vydání stanoví zákon formu usnesení, jsou exekuční výzva a exekuční příkaz.⁴⁴

2.6 Neregulativní úkony

Jako poslední skupina správních činností jsou neregulativní úkony. Neregulativní úkony nemají přímé právní účinky. Jde tedy o takové úkony, které přímo nezasahují do ničích práv. Vykonatel veřejné správy prostřednictvím neregulativních úkonů plní své úkoly v rámci stanovené působnosti, ale nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti adresátů. Na základě výše uvedeného můžeme říct, že neregulativní úkony nejsou právotvorné.

D. Hendrych k neregulativním úkonům říká, že tyto úkony mohou směřovat vůči právníkům a fyzickým osobám, které stojí mimo organizaci veřejné správy, ale také vůči jiným vykonatelům veřejné správy. Ovšem taktéž může jít o vnitřní správní činnosti, které se navenek neprojeví.⁴⁵

Mezi neregulativní úkony lze zařadit:

- osvědčení,
- ověření,
- posudky, stanoviska a vyjádření.⁴⁶

⁴⁴ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 201.

⁴⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 192.

⁴⁶ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 204-206.

Osvědčení můžeme chápat jako veřejnou listinu, která je vydaná kompetentním správním orgánem a potvrzuje skutečnosti, jež jsou v ní uvedeny. Dá se říci, že stvrzuje existenci nebo neexistenci skutečnosti nebo stavu, který nastal nebo trvá. Našli bychom zde presumpci správnosti jeho obsahu. Osvědčení je dosti podobné deklaratornímu správnímu individuálnímu aktu.

Pomocí ověření se ověřují právní skutečnosti. Existují dva typy ověření, mezi které lze zařadit vidimaci a legalizaci. Při vidimaci se ověřuje shoda opisu nebo kopie s listinou (ověřuje se, zda se doslova shoduje s předloženou listinou) a při legalizaci se ověřuje pravost podpisu (ověřuje se, že žadatel listinu před ověřující osobou vlastnoručně podepsal nebo podpis, který se nachází na listině uznal za vlastní).

Poslední formou neregulativních úkonů jsou posudky, stanoviska a vyjádření. Těmito úkony vykonavatelé veřejné správy mohou vyjadřovat svůj odborný názor, kterým vyjadřují veřejný zájem. Pro orgány nebo osoby, jímž je určen, právně závazný není.⁴⁷

⁴⁷ Tamtéž str. 206.

3 Pojem opatření obecné povahy

Definice opatření obecné povahy, kterou bychom našli konkrétně v § 171 šesté části správního řádu zní: „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“⁴⁸ Na základě negativního vymezení opatření obecné povahy je z logiky věci zřejmé, že opatření obecné povahy nejsou jen takové správní akty či úkony, které nejsou ani právním předpisem, ani rozhodnutím, ale jen takové akty, které budou právě vykazovat znaky jak normativních správních aktů a individuálních správních aktů. Proto se dá mluvit o takzvané kombinaci těchto dvou tradičních skupin správních aktů, kterým se říká smíšené správní akty.⁴⁹

V kapitole „smíšené akty“ bychom našli i vyjádření Nejvyššího správního soudu k problematice opatření obecné povahy. Toto vyjádření zní následovně: „Opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.“⁵⁰ Co se týká obecnosti adresátů u opatření obecné povahy, to vlastně znamená předem neurčený počet subjektů. Což dle judikatury soudů znamená, že opatření obecné povahy je pouze takový správní akt, který je konkrétně abstraktní. Jinými slovy se jedná o akt, který určuje konkrétní předmět a abstraktní okruh adresátů. Je nutné mít na paměti, že opatření obecné povahy není akt, který obsahuje abstraktní vymezení předmětu a určité adresáty.

Inspirací pro zavedení takového institutu opatření obecné povahy do našeho českého právního řádu byla švýcarská a německá právní úprava tzv. všeobecných nařízení (německou právní úpravu bychom našli rozebranou v kapitole „smíšené akty“). Jelikož správní řád opatření obecné povahy definuje v negativním smyslu, ponechává tedy posouzení, kdy a za jakých podmínek se jedná o opatření obecné povahy a kdy o právní předpis či rozhodnutí, zcela na zvláštních zákonech. Správní řád tímto ponechává prostor, aby zvláštní zákony mohly upravovat samotný postup při vydávání návrhu opatření obecné povahy. Ovšem je nutné podotknout, že ne ve všem správní řád nechává prostor zvláštním zákonům, řeč je o zveřejňování návrhu opatření obecné povahy, přijímání připomínek a námitek k návrhu, popřípadě povinnosti zabývat se jimi a řešit je. Hlavní rozdíl mezi připomínkami a námitkami je takový, že připomínky může podat pouze ten, jehož práva a povinnosti mohou být opatřením

⁴⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴⁹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 53.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98.

obecné povahy dotčeny, kdežto námitku může podat pouze osoba, která vlastní nemovitost. V tomto směru je důležité zmínit například § 73 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, který říká, že se územně plánovací dokumentace vydává formou opatření obecné povahy. Mezi další příklad lze zařadit § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, který stanovuje: „*Kolem leteckých staveb se zřizují ochranná pásma. Ochranné pásmo zřídí Úřad opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování. Opatřením obecné povahy podle věty druhé Úřad stanoví parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb.*“ Jako poslední příklad bych ještě uvedl § 17 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který stanovuje že Ministerstvo životního prostředí opatřením obecné povahy stanoví klidová území národního parku.

Jelikož je opatření obecné povahy jednou z forem činností veřejné správy, tak i toto opatření má znaky, které ho charakterizují.

Mezi tyto znaky patří:

- kombinace abstraktní a konkrétní regulace (konkrétní předmět, druhově vymezen okruh adresátů),
- jednostrannost,
- právní závaznost,
- formalizovaný úkon,
- úkon, který směřuje vůči nepodřízeným adresátům.⁵¹

3.1 Materiální a formální pojetí

Opatření obecné povahy má taktéž materiální a formální znaky. Ze zákonné definice opatření obecné povahy se tedy obecně nabízejí dva možné způsoby výkladu. Jedním z výkladů je, že OOP může být jen takový úkon, u kterého zvláštní zákon výslovně stanoví, že jde o opatření obecné povahy (tento výklad je označován jako formální pojetí). Druhou možností, jak reagovat k negativnímu vymezení OOP přistupovat, je pojetí materiální, které se soustředí spíše na obsahovou stránku předmětného ustanovení. Na začátku se judikatura Nejvyššího správního soudu přikláněla spíše k pojetí materiálnímu.⁵² Ovšem rozšířený senát NSS se následným usnesením⁵³ přiklonil k pojetí formálnímu. Následný náleží Ústavního soudu⁵⁴ toto

⁵¹ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 186.

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.

⁵³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

usnesení zrušil a vyslovil se pro materiální pojetí. Dnešní praxe vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy, poněvadž správní orgány vydávají opatření obecné povahy nejen v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon, ale i v takových případech, kdy jenom upravují konkrétní určitou věc, která je ve vztahu k druhově vymezenému okruhu osob. Tedy kdy jsou naplněny obsahové znaky opatření obecné povahy. Nicméně vývoj judikatury nadále upřesňuje, co se materiálním pojetím rozumí a kde jsou jeho limity. Rovněž je potřeba v rámci materiálního pojetí rozlišovat, zda jde o opatření obecné povahy vydané podle správního řádu nebo zda jde o opatření obecné povahy vydané podle soudního řádu správního. A to vše z důsledku závěrů judikatury, která říká, že mohou existovat úkony, na jejichž vydání se nevztahuje šestá část správního řádu, nicméně po materiální stránce jsou i přes to opatření obecné povahy pro účely soudního přezkumu.⁵⁵

Je třeba mít na paměti, že formální pojetí spočívá v zásadě v tom, že je rozhodující výslovné označení způsobu výkonu konkrétní pravomoci a působnosti orgánu veřejné správy zvláštním zákonem. Naproti tomu materiální pojetí opatření obecné povahy spočívá v možnosti správního orgánu vydat opatření obecné povahy i v těch případech, kdy má na základě zákona vydat správní akt závazný pro neurčitý počet osob v konkrétní věci. Na základě materiálního pojetí nespočívá těžiště výše zmíněné tzv. zákonné díkce předmětného ustanovení v akcentaci označení tohoto aktu, ale spíše v jeho odlišení od právních předpisů a aktů, které jsou vydávány ve veřejné správě. Důraz je tedy kladen na obsahovou stránku předmětného ustanovení.⁵⁶

Nejvyšší správní soud v této problematice pojetí opatření obecné povahy konstatoval, že: „*Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší.*“⁵⁷

⁵⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2011, č. j. 5 Ao 1/2011-22.

⁵⁶ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 305.

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98.

4 Tvorba opatření obecné povahy

Již výše bylo řečeno, že právní úprava opatření obecné povahy je zakotvena v šesté části správního řádu. Proces přijímání opatření obecné povahy je správním řádem upraven poměrně stručně a obecně. Důvodem stručné a obecné úpravy je ten, že i zde bychom se setkali se zásadou subsidiarity správního řádu, jelikož je řada procesních forem upravena, jakožto i hmotněprávní zmocnění k vydání opatření obecné povahy, ve zvláštních zákonech.⁵⁸

Na samotném procesu přijímání opatření obecné povahy se kromě čtyř ustanovení, které bychom našli ve správním řádu, podílí též první část správního řádu, která se zabývá základními zásadami činnosti správních orgánů. Mezi tyto zásady bychom mohli zařadit např. zásadu legality, kterou můžeme chápat jako soulad postupu správního orgánu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Další zásadou je zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, kdy správní orgán musí šetřit práva nabytá v dobré víře, může do nich zasahovat pouze za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu (spojeno se zásadou proporcionality, kdy je možné zasahovat do práv pouze, pokud je to nutné). Další zásadou je zásada zákazu zneužití správního uvážení, která je zakotvená v § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a říká: „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*“⁵⁹ Zásadu legitimního očekávání bychom našli upravenou v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, toto ustanovení říká: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“ Další zásadou je zásada materiální pravdy, kterou rozumíme postup správního orgánu tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky, které bychom našly též ve správním řádu. Nesmíme opomenout zásadu služby veřejnosti, kdy každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k osobám chovat zdvořile a podle možností vycházet vstříc. Důležitou zásadou je zásada rychlosti a hospodárnosti, správní orgány jsou povinny vyřizovat věc bez zbytečných průtahů v zákonné lhůtě, nebo ve lhůtě přiměřené, není-li určena. Též správní orgán má postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, proto se této zásadě říká zásada rychlosti a hospodárnosti. Předposlední zásadou, která bude v této práci zmíněna bude zásada rovnosti a nestrannosti, dotčené osoby

⁵⁸ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Ceník, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 306.

⁵⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

mají při uplatňování svých práv rovné postavení, správní orgán vyžaduje od všech osob plnění jejich povinnosti stejně. Rovněž se jedná o rovný přístup k veřejným věcem, k veřejným funkcím atd. Zároveň správní orgán musí učinit taková opatření, aby byl zajištěn rovný a nediskriminační přístup ke všem dotčeným osobám. Tou poslední zásadou je zásada spolupráce a součinnosti, kdy by správní orgány měly postupovat v úzké součinnosti s občany a organizacemi a spolupracovat mezi sebou.⁶⁰

Vedle první části správního řádu se na procesu přijímání opatření obecné povahy použije „přiměřeně“⁶¹ část druhá, která upravuje správní řízení. Jelikož opatření obecné povahy nese znaky jak individuálních, ale i normativních správních aktů, tak zákonodárce konstatuje nemožnost využití všech ustanovení druhé části, ale použijí se jen některá ustanovení, a to navíc s určitými odchylkami. Proto lze termín „přiměřeně“ chápat tak, že ustanovení druhé části by se měla užívat v menší míře a též do menší hloubky než ustanovení první části.

Doslovná citace zmíněného termínu „přiměřeně“ zní takto: „*Legislativní termín "přiměřeně" je nutno chápat jako interpretační pravidlo, jehož obsahem je takový postup při použití právního předpisu, při kterém se na právní vztahy aplikují jen některé odpovídající části jiné právní úpravy, jež má být přiměřeně použita; na rozdíl od legislativního termínu "obdobně", které ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu, naznačuje termín "přiměřeně" volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy.*“⁶²

4.1 Řízení o vydání opatření obecné povahy

Než se dostaneme k samotnému řízení o vydání opatření obecné povahy je potřeba opětovně zmínit šestou část správního řádu, která hovoří o vydání opatření obecné povahy správním orgánem v případě, kdy mu tak ukládá zvláštní zákon. Platí tedy obecné pravidlo *lex specialis derogat lex generalis*. Pakliže by existovala ve speciálním zákoně odchylka pouze pro některou část procesu vydávání opatření obecné povahy, ve zbytku by se opět použil subsidiárně postup stanovený správním řádem.⁶³

Samotný proces řízení o vydání opatření obecné povahy by se vzhledem k tomu, že jde o právní formu určenou pro smíšené správní akty, respektive konkrétně-abstraktní správní akty,

⁶⁰ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6. str. 47 a násl.

⁶¹ K výkladu použitých slov „obdobně“ a „přiměřeně“ v právních předpisech: Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády č. 188/1998, ve znění pozdějších usnesení. [cit. 11. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

⁶² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 05. června 2007, sp. zn. 21 Cdo 612/2006, odst. 36.

⁶³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 77.

měl z povahy věci nacházet někde na pomezí mezi správním řízením, které směřuje k vydání správního rozhodnutí na jedné straně, a na té druhé straně postupem při vydávání právních předpisů čili normativních správních aktů. Proces vydání se blíží podle D. Hendrycha více ke správnímu rozhodnutí než k právním předpisům, a to z toho důvodu, že se právní úprava nachází ve správním řádu, který je obecnou normou pro správní řízení a výsledkem správního řízení je správní rozhodnutí.⁶⁴ Tato myšlenka dostala podporu i ustanovením § 174 odst. správního řádu a vše nasvědčuje tomu, že se procedurální režim opatření obecné povahy ve správním řádu neupravuje pouze tou šestou částí tohoto zákona, ale i částí první správního řádu, která zakotvuje zejména základní zásady činnosti správních orgánů a druhá část správního řádu upravuje obecné ustanovení o správním řízení. Zde bychom se opět setkali se slovem „přiměřeně“, toto slovo je velice důležité, neboť podle legislativních pravidel vlády vyplývá, že je třeba nejprve dobře zvážit, jaké ustanovení lze na proces vydávání opatření obecné povahy použít, jelikož se v případě použití první a druhé části správního řádu a priori na proces vydávání opatření obecné povahy v plném rozsahu nemají vztahovat.⁶⁵

Proces o vydání opatření obecné povahy je správním řádem upraven velice stručně, jak již bylo výše zmíněno. Nejspíše to bude kvůli tomu, že správní řád je právní úpravou obecnou, a tedy počítá se svou aplikací pouze tam, kde zvláštní zákon nestanoví něco jiného. Strohost obecné právní úpravy lze odůvodnit tím, že zvláštní zákony mohou obsahovat procesní odlišnosti.

Samotné řízení o vydání opatření obecné povahy se skládá z několika fází a můžeme ho chápat jako řízení o návrhu opatření obecné povahy, který je vypracován a následně projednán, kdy po projednání mohou nastat nějaké změny a může být změněn nebo doplněn a následuje jeho schválení, čemuž můžeme rozumět jako vydání výsledného opatření obecné povahy.

Tento proces je řadou autorů různě rozdělen do několika fází. Nejdetailněji je rozpracován v publikaci od autorů Hejče a Bahýľové. Autoři tento obecný proces vydávání opatření obecné povahy rozdělují do těchto základních fází:

- zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy (samotné zahájení souvisí se zpracováním návrhu opatření obecné povahy)
- projednání návrhu opatření obecné povahy (s dotčenými orgány)
- projednání návrhu opatření obecné povahy (s dotčenými osobami)
- zveřejnění výsledného opatření obecné povahy, od kterého se odvíjí jeho účinnost

⁶⁴ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 122.

⁶⁵ HEJČ, D. BAHÝĽOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 77.

Jednotlivé fáze procesu vydávání opatření obecné povahy budou nyní rozebrány detailněji. Nicméně je nutné zde opět upozornit, že správní řád je obecnou právní úpravou čili zvláštní právní úprava některé z uvedených fází procesu vydávání opatření obecné povahy oproti obecné úpravě, omezuje a může je zcela vyloučit.⁶⁶

4.1.1 Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy

Obecná právní úprava je předpokladem, že návrh opatření obecné povahy vypracovává správní orgán, který je příslušný k vydání opatření obecné povahy, a to podle zvláštní právní úpravy. Příslušnost správního orgánu myslíme, příslušnost věcnou a místní. Rovněž tato právní úprava může stanovit výjimku, kdy bude opatření obecné povahy vydávat orgán, který není místně, ani věcně příslušný.

Správní řád výslovně nestanoví, zda je řízení, ve kterém se vydává opatření obecné povahy tím řízením, které se zahajuje z moci úřední, což znamená z iniciativy správního orgánu, tedy *ex officio*. Ani výslovně nestanoví, zda je řízení, ve kterém se vydává opatření obecné povahy tím řízením, které se zahajuje na žádost dotčené osoby. Proto je nutné podotknout, že ani jednu z těchto variant nevylučuje. Ovšem P. Průcha zastává názor, že řízení o vydání opatření obecné povahy lze zahájit jen z moci úřední.⁶⁷

S P. Průchou lze souhlasit, neboť vezmeme-li v úvahu subsidiární aplikaci správního řádu, dojdeme tedy k závěru, že pokud zvláštní právní úprava nestanoví ke způsobu zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy něco jiného, tak se bude jednat o řízení o vydání opatření obecné povahy zahájené z moci úřední.

Nelze ani vyloučit případy, kdy zvláštní právní úprava bude předpokládat vydání opatření obecné povahy na základě obou variant či třeba jen na základě žádosti.⁶⁸ Bavíme-li se o řízení zahájené na žádost, je nutné podotknout, že vydání opatření obecné povahy tímto způsobem není se zřetelem k povaze tohoto institutu přijímáno doktrínou zcela bez výhrad.⁶⁹ Nutné je podotknout, že nelze mluvit o klasické žádosti, neboť řízení o vydání opatření obecné povahy nemá žádné účastníky, tak jak to vymezuje správní řád ve druhé části v hlavě třetí. Iniciativa řízení o vydání opatření obecné povahy by vedla k vydání rozhodnutí o právech tohoto účastníka. Což je pro aplikaci konkrétně-abstraktního správního aktu dosti

⁶⁶ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 79.

⁶⁷ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 306.

⁶⁸ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 79.

⁶⁹ Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 252.

problematické. Proto se lze setkat více ve zvláštní právní úpravě s řízeními o vydání opatření obecné povahy zahájené z moci úřední.

Je-li řeč o řízení zahájené z moci úřední, tak je nutné říci, že může být v těchto případech zahájeno buď na základě vlastních poznatků správního orgánu, který má toto opatření obecné povahy vydat, nebo na základě vnějšího podnětu jakékoliv fyzické nebo právnické osoby. Tyto osoby nemají právní nárok na jeho vydání a nemohou se domoci jeho zahájení. Půjde-li o okamžik zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy z moci úřední, nelze postupovat podle správního řádu v plném rozsahu, neboť správní řád říká, že řízení zahájené z moci úřední je zahájeno dnem, kdy to oznámil příslušnému účastníkovi řízení, ovšem při řízení o vydání opatření obecné povahy tam žádný účastník není. Zahajuje se tedy oznámením návrhu opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou, která je zveřejněná na úřední desce.⁷⁰

Existují i tzv. obligatorně zahajovaná řízení o vydání opatření obecné povahy. Jedná se o takové případy, kdy při splnění určitých podmínek zvláštní zákon vydání opatření obecné povahy, ukládá v tom smyslu, že je příslušný správní orgán musí vydat, aniž by mohl uplatnit své právní uvážení.⁷¹

4.1.2 Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány

Návrh opatření obecné povahy ještě před zveřejněním musí být projednán s dotčenými orgány, a to včetně odůvodnění podle § 136 správního řádu. Jedná se o projednání návrhu opatření obecné povahy v rámci veřejné správy samotné. Přitom je zřejmé, že odůvodnění návrhu opatření obecné povahy bude ještě před jeho projednáním s dotčenými orgány stručnější než výsledné odůvodnění opatření obecné povahy. Jednak bude obsahovat výsledek projednání s dotčenými orgány, druhak vypořádání se s námitkami a připomínkami, které by byly podány v rámci následného projednání návrhu s dotčenými osobami. Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány má svůj velký význam, neboť se k němu mohou dotčené orgány kvalifikovaně vyjadřovat.

Přímo ze zvláštního předpisu bude vyplývat, které orgány budou v konkrétním případě dotčené. Tato zvláštní úprava může také určit zvláštní proceduru pojednání s dotčenými orgány anebo ji úplně vyloučit. Existují ale i případy, kdy zvláštní právní úprava nic zvláštního nestanoví k postavení dotčených orgánů ani k projednání návrhu opatření obecné povahy.

Ovšem setkáme se i s případy, kdy by správní orgán opomněl projednat daný návrh opatření obecné povahy s dotčenými orgány. Nejvyšší správní soud se k tomuto případu, kdy

⁷⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 81.

⁷¹ Tamtéž str. 81.

návrh nebyl projednán s dotčenými orgány vyjádřil takto: „*nevyžádání povinného stanoviska dotčeného orgánu státní správy představuje procesní vadu, která by za určitých podmínek mohla vést i ke zrušení napadeného opatření obecné povahy.*“⁷² Ve zmíněném případě se jednalo o dotčené orgány státní správy k uplatnění stanoviska k návrhu změny územního plánu. Problém byl v tom, že správní orgán navrhující zmíněné opatření obecné povahy vyzval dotčené orgány až následně. Ovšem Nejvyšší správní soud se k tomu vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 2. září, č. j. 1 Ao 3/2010-161 tak, že to nemohlo mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy a následně si vyžádá dodatečné stanovisko tohoto opomenutého dotčeného orgánu. Důležité je mít na paměti, že to vše samozřejmě za předpokladu, že opomenutý dotčený orgán vydá stanovisko kladné.

4.1.3 Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami

Pro výslednou podobu opatření obecné povahy je rozhodující samotné projednání s dotčenou veřejností, resp. s dotčenými osobami. To vše následuje po „interním“ projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány. Návrh opatření obecné povahy bude projednán s dotčenými osobami až v tom momentě, kdy bude tento návrh zveřejněn, proto je důležitým aspektem ono zveřejnění návrhu opatření obecné povahy.⁷³

4.1.3.1 Zveřejnění návrhu

Výše zmíněný návrh opatření obecné povahy správní orgán (vydávající opatření obecné povahy) doručí veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu. Tento návrh opatření obecné povahy bude obsahovat již odůvodnění a výsledek z jeho projednání s dotčenými orgány. Správní orgán tento návrh vyvěsí na úřední desce a také na úředních deskách obecních úřadů dalších obcí, ale jen těch, kterých se toto opatření obecné povahy dotýká. Patnáct dnů je doba, po kterou musí být návrh zveřejněn na úřední desce, podle § 172 správního řádu. Přitom § 25 odst. 2 správního řádu říká, že návrh opatření obecné povahy se považuje za doručený, respektive zveřejněný patnáctým dnem po vyvěšení. Návrh tedy bude celkem vyvěšen minimálně třicet dnů. Ovšem vedle obligatorního zveřejňování návrhu opatření obecné povahy, kterým je zveřejňování na úředních deskách formou veřejné vyhlášky, může správní řád v případě potřeby stanovit, že se takový návrh může zveřejnit i jiným způsobem, v místě obvyklém. Tento postup může být v některých případech vhodnější než obligatorní postup

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02. září 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161.

⁷³ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 306.

zveřejnění návrhu opatření obecné povahy, nadto je tento postup v souladu se základními principy veřejné správy.⁷⁴

Jako další způsob, jak lze zveřejnit návrh opatření obecné povahy, vedle těch, které jsou výše zmíněny, přichází v úvahu jeho zveřejnění například v místním rozhlase. Pakliže by se jednalo o opatření obecné povahy, které by se vztahovalo na území menší rozlohy, našli bychom efektivnější řešení. Jako efektivnější zveřejnění návrhu opatření obecné povahy by se jevilo zveřejnit tento návrh v blízkosti tohoto území, například na ceduli či sloupu světelného osvětlení. Ovšem nelze vyloučit ani další způsob zveřejnění návrhu opatření obecné povahy a tím je vhození návrhu opatření obecné povahy do domovních schránek nemovitostí, které by se v návrhem regulovaném území nacházely.

Předpokladem uplatnění práv a oprávněných zájmů dotčených osob je včasná informace o tom, že je vedeno řízení o vydání opatření obecné povahy. Hned na začátku musí být ze zveřejněného návrhu patrné, že se tím vyzývají dotčené osoby, aby se k tomuto návrhu kvalifikovaným způsobem vyjádřily. Uplatňování práv a oprávněných zájmů dotčených osob je prováděno prostřednictvím připomínek a námitek proti návrhu opatření obecné povahy. Připomínky může podat kdokoli, jehož práva a povinnosti nebo zájmy mohou být samotným opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Na druhé straně námitky může podat pouze vlastník nemovitosti, jehož práva, povinnosti nebo zájmy by mohly být opatřením obecné povahy dotčeny. Námitky dále mohou podat i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, ale je zde nutné určení správního orgánu.

Existují případy, kdy zvláštní právní úprava může stanovit v tomto případě odlišně. Tedy může dojít k vyloučení z projednání s dotčenými osobami a návrh opatření obecné povahy se nezveřejňuje vůbec, a to ani na úřední desce správního orgánu (orgánu, který samotné opatření obecné povahy vydává). Tímto příkladem může být zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a to konkrétně v § 77 odst. 5, který doručování a vyzývání veřejnosti k podávání připomínek a námitek zcela vylučuje. Mohou nastat i situace, kdy zvláštní právní úprava nebude sice vylučovat zveřejnění návrhu opatření obecné povahy, ale v komparaci s obecnou právní úpravou, kterou bychom našli ve správním řádu, bude toto zveřejnění čili místa, kde má být zveřejněno omezovat.⁷⁵

Ovšem i správní řád počítá se situací, která by nastala v momentě, kdy by nebyla možnost zveřejnit návrh opatření obecné povahy na úřední desce. V tomto případě by bylo

⁷⁴ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 81.

⁷⁵ Tamtéž str. 84.

nezbytně nutné uvést na úřední desku o jaké opatření obecné povahy se jedná, čímž zájmů se dotýká, kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. I přesto je třeba, aby úplné znění návrhu včetně odůvodnění bylo alespoň zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁷⁶

4.1.3.2 Připomínky a námitky k návrhu

Jedním ze základních cílů opatření obecné povahy je právo dotčených osob podat připomínky a námitky k navrhovanému opatření obecné povahy. Čili aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, kdy se úkon správního orgánu může týkat jejich zájmů, ovšem nelze jmenovitě určit účastníky. Připomínky může podat kdokoli, jehož práva a povinnosti nebo zájmy mohou být samotným opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Ovšem námitky mohou podat pouze vlastníci nemovitostí, u kterých hrozí, že by opatřením obecné povahy mohlo dojít k přímému dotčení, které souvisí s výkonem jejich vlastnického práva k nemovitosti. Námitky se vztahují i na jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny, avšak jen v situaci, kdy tak určí správní orgán, který samotné opatření obecné povahy vydává. Když bychom porovnali okruhy osob, které mohou podat námitky a ty, které mohou podat připomínky. Došli bychom k závěru, že skupina osob, která je oprávněná podat námitky je výrazně užší v komparaci se skupinou osob oprávněných podat připomínky. Na druhou stranu osoby, které jsou oprávněny podat proti návrhu opatření obecné povahy námitky, mají oproti druhé skupině větší rozsah procesních práv.

Již několikrát výše bylo zmíněno, že připomínky v procesu vydávání opatření obecné povahy může uplatnit kdokoliv, ale jen tehdy pokud by došlo k dotčení jeho práv, zájmů nebo povinností samotným opatřením obecné povahy. Forma připomínek k návrhu opatření obecné povahy záleží na skutečnosti, zda se bude konat veřejné projednání či nikoliv. Pakliže by se veřejné projednání konalo, připomínky by se uplatňovaly ústně na veřejném projednání. V opačném případě by se připomínky uplatňovaly písemně. Připomínky se uplatňují pouze ve stanovených lhůtách správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydává. Ovšem správní řád nestanoví lhůtu k podání písemných připomínek, proto by správní orgán měl přiměřenou lhůtu dotčeným osobám určit ve veřejné přihlášce. Pro upřesnění návrh opatření obecné povahy se zveřejňuje formou veřejné vyhlášky.⁷⁷

Povinností správního orgánu je se připomínkami zabývat, a to jako podkladem pro samotné opatření obecné povahy. S připomínkami by se měl dále vypořádat v odůvodnění

⁷⁶ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 84.

⁷⁷ JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 833.

opatření obecné povahy.⁷⁸ Nelze se zabývat uplatněnými připomínkami toliko formálně, a to pomocí frází, aniž by se zohlednila jejich podstata. K problematice připomínek se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud. Ten říkal, že pokud zákon stanoví správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v odůvodnění, tak musí být z opatření obecné povahy zřejmé, že se správní orgán těmito připomínkami doopravdy zaobíral a důkladně se s nimi seznámil a učinil pomocí těchto připomínek nějaký závěr. *„Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“*⁷⁹

Rámcové náležitosti podání dle § 174 odst. 1 ve spojení s § 37 správního řádu, by měly připomínky splňovat. Mělo by z nich být dále zřetelné, kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje. Pakliže by z podané připomínky nebylo patrné, zda je splněna podmínka přímého dotčení osoby v právech, zájmech či povinnostech, máme za to, že se připomínkou příslušný správní orgán nemusí zabývat. Zásadu v pochybnostech ve prospěch osoby, která připomínku podala, je nutné v těchto případech uplatnit. Ovšem je nutné podotknout, že formální požadavky jsou kladeny vedle správního orgánu i na podatele připomínek.⁸⁰

Námítky představují podstatně silnější procesní nástroje oproti připomínkám. Možnost podat námitku mají vlastníci nemovitostí, jejichž práva, zájmy nebo povinnosti, které souvisí s výkonem vlastnického práva, mohou být opatřením obecné povahy dotčeny. Existují i jiné osoby, které mají možnost podat námitku vůči návrhu opatření obecné povahy, ale pouze tehdy určí-li tak správní orgán. Ovšem zvláštní zákony mohou tuto skupinu oprávněných osob rozšířit či zúžit.

Určení, zda se jedná o vlastníka nemovitosti, který je přímo dotčený, a tedy je i oprávněný podat námitku, je velice problematickou otázkou. K této problematice se vyjadřoval opět i Nejvyšší správní soud takto: *„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*

⁷⁸ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 85.

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48.

⁸⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 85.

poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu, k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.“⁸¹

Extenzivní přístup musí správní orgán použít při posuzování otázky dotčenosti. Rozhodujícím faktorem, zda se jedná o námitku či připomínku, není kvalita či obsahové náležitosti podání, nýbrž to, který subjekt výhradu k návrhu o vydání opatření obecné povahy vznesl. Ovšem hlavní rozdíl mezi připomínkami a námitkami spatřujeme ve lhůtě, do kdy mohou být podávány. Námitky musí být uplatněny písemně ve lhůtě 30 dnů bez ohledu na to, zda se v samotném procesu o vydávání opatření obecné povahy koná veřejné projednání či nikoliv. Tuto lhůtu nelze navíc prominout. Na námitky, které by byly uplatněny po této lhůtě se nebude brát zřetel a budou brány jako by nebyly uplatněny. Mohla by teoreticky nastat situace, kdy by se na pozdě uplatněnou námitku hledělo jako na připomínku, ovšem by bylo třeba aby správní orgán stanovil pro podání připomínek delší lhůtu a pouze u písemného řízení. V této situaci je naše právní úprava velice striktní a je tedy nutné položit si otázku, od kdy začíná předmětná lhůta plynout. Respektive jaký okamžik považovat za okamžik zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. Správní řád v § 172 odst. 1 výslovně stanoví podle závěru judikatury Nejvyššího správního soudu, že je nutné doručit návrh opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou. Předpokladem je, aby se tento návrh dostal do právní sféry jeho adresátů. Až od následujícího dne po zveřejnění návrhu způsobem předem stanoveným správním řádem je možno odvíjet počátek lhůty k podání námitek. Na druhé straně, jak již bylo výše zmíněno správní řád lhůtu k uplatnění připomínek nestanovuje.⁸²

Správní orgán je povinen rozhodnout o každé včasné podané námitce a své rozhodnutí také odůvodnit. Samotné odůvodnění je následně součástí odůvodnění vydaného opatření obecné povahy. V případě námitek je potřeba aplikovat § 37 odst. 3 správního řádu, neboť toto ustanovení obecně upravuje postup správního orgánu, a to v těch případech, kdy jakékoliv podání, které směřuje vůči správnímu orgánu a nesplňuje předepsané náležitosti. Je zde proto nezbytná součinnost správního orgánu, aby vyzval podatele k odstranění vad a zároveň mu stanoví přiměřenou lhůtu. Setkáváme se zde tedy s tzv. zásadou součinnosti správního orgánu.

Mohou nastat případy, kdy bude podáno více námitek najednou. V této situaci je správní orgán povinen rozhodnout o každé podané námitce zvlášť. Výsledné opatření obecné povahy by pak obsahovalo řadu rozhodnutí o námitkách. Rozhodnutí o námitkách musí splňovat stejné

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-40.

⁸² HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 87.

požadavky, které správní řád klade na klasické správní rozhodnutí. K této problematice se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku.⁸³

Běžný proces projednávání návrhu opatření obecné povahy je velice zdlouhavý proces, neboť vezmeme-li v potaz lhůty k projednání námitek, které jsou přinejmenším patnáct plus třicet dnů od vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na úřední desce až po projednání návrhu s dotčenými osobami. Tyto lhůty činí samotné řízení velice neefektivním, a to zejména v případech kdy je zapotřebí vyřešit situaci rychle.⁸⁴

Správní řád ve svém § 173 odst. 1 zmiňuje i situaci, kdy může opatření obecné povahy nabýt účinnosti dnem vyvěšení. Ovšem se jedná o situace, kdy hrozí veřejnému zájmu vážná újma. Opatření obecné povahy může nabýt účinnost dnem vyvěšení na úřední desce a může tedy vstoupit v účinnost, aniž by se konalo projednání s dotčenými osobami. V této situaci nastává změna, a to taková, že námítka a připomínky nemohou být uplatněny tedy před účinností samotného opatření obecné povahy, ale až po vstupu opatření obecné povahy v účinnost. Tento odklon od klasického řízení může stanovit pouze zvláštní zákon. A oproti obecné právní úpravě se tato úprava jeví jako problematičtější, neboť projednání námitek a připomínek probíhá až po nabytí účinnosti opatření obecné povahy. Proto je zde žádoucí položit otázku, zda vůbec projednání připomínek a námitek má smysl, když už opatření obecné povahy je přijaté a účinné anebo jde jen pouze o jakési formální dokončení samotného procesu. Pakliže by šlo o jakési formální dokončení, tak je nutné podotknout, že by dodatečné projednání nemělo žádný vliv na vydané opatření obecné povahy, a tedy by nedošlo k žádné změně obsahu tohoto opatření.⁸⁵

Připomínky a námítka, které jsou podané následně mohou vést k zahájení nového řízení a vydání nového opatření obecné povahy, které nahradí původní opatření obecné povahy. Na tyto připomínky a námítka lze nahlížet jako na podněty k zahájení nového řízení o vydání opatření obecné povahy. Ovšem zde správní orgán musí zvážit, jak velkou váhu dá podmínkám, jelikož je dost možné, že situace, která vyžadovala nabytí účinnosti opatření obecné povahy dnem jeho vyhlášení, již pominula. Toto řízení je významným zásahem do subjektivních práv osob. Samotné řízení lze potom srovnat se zvláštní úpravou, která zcela vylučuje připomínky a námítka dotčených osob. Nicméně k takovým situacím může běžně dojít a je potřeba aby k tomuto odklonu docházelo pouze v nutných případech, kdy nelze činit jinak. V těchto

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 24. listopadu 2010, č. j. Ao 5/2010-169.

⁸⁴ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 89.

⁸⁵ Tamtéž str. 88.

případech by bylo mnohem účinnější řešení použít institut předběžného opatření a tím nenarušit povahu opatření obecné povahy a zatímne upravit poměry těchto dotčených osob.⁸⁶

V některých případech je objektivně nezbytné, aby bylo umožněno správním orgánům vydat opatření obecné povahy, které bude okamžitě účinné. To vyplývá z požadavků činnosti veřejné správy, aby byla efektivní. Jako příklad lze uvést § 26bb zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, toto ustanovení umožňuje prostřednictvím opatření obecné povahy regulovat dočasné výjimky, zákazy a omezení, a to v případech, kdy by mohlo dojít k narušení nebo ohrožení stability bankovního či finančního systému. Ve výše zmíněné situaci dochází k tomu, že vydané opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem zveřejnění tohoto opatření na úřední desce České národní banky, kdy námitky mohou být podávány až následně, a to ve lhůtě pěti pracovních dnů ode dne zveřejnění.⁸⁷

Podle obecné úpravy ve správním řádu je řízení o návrhu opatření obecné povahy písemným řízením. Proto námitky a připomínky lze k němu uplatnit písemně. Výjimkou jsou situace, kdy nastává veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy. Veřejné projednání může určit zákon anebo správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Na tomto veřejném projednání lze podat připomínky i ústně. Nicméně námitky lze uplatnit pouze v písemné podobě. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán v rámci své diskreční pravomoci může nařídít veřejné projednání, pakliže mu to nenařídí zvláštní právní úprava. Je opět nutné přiměřeně použít část druhou správního řádu, kde je možné vyčíst kdy správní orgán nařizuje ústní jednání. Správní orgán nařizuje ústní jednání v případech, kdy to stanoví zvláštní zákon a tehdy pokud je to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků.⁸⁸ Na závěr je nutné podotknout, že správní orgán musí zvážit, zda je nařízené ústní jednání nezbytné a zda vůbec může pomoci k uplatnění práv dotčených osob. Pokud by dospěl k závěru, že ústní jednání bude účelné, musí oznámit místo a dobu na úřední desce. Nelze zapomenout na úřední desky obecních úřadů obcí, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a to ve lhůtě nejméně 15 dnů předem. Samozřejmě je zde možnost zkrátit tuto dobu, když by hrozilo nebezpečí z prodlení. Ovšem nestanoví-li zákon jinak musí zkrácená doba činit alespoň pět dnů.⁸⁹

⁸⁶ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 89.

⁸⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 836.

⁸⁸ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 90.

⁸⁹ Tamtéž str. 90.

Do výsledného odůvodnění opatření obecné povahy se promítají námitky a připomínky dotčených osob, proto je důležitou součástí opatření obecné povahy. Obsahem samotného odůvodnění je i to, jakým způsobem se správní orgán vypořádal s připomínkami a zároveň také jak rozhodl o námitkách. Součástí odůvodnění je i odůvodnění záměru a příčin, které vedly správní orgán k vydání opatření obecné povahy.

Obecné požadavky kladené na odůvodnění správních rozhodnutí musí naplňovat jak odůvodnění opatření obecné povahy jako celek, ale i každé odůvodnění rozhodnutí o námitkách jako jednotlivé součásti odůvodnění opatření obecné povahy.

Již výše bylo zmíněno, že mohou nastat situace, kdy opatření obecné povahy nabude účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce. Pakliže by došlo k této situaci, je potřeba aby v odůvodnění tohoto opatření obecné povahy byly uvedeny důvody, pro které bylo nezbytné takto opatření obecné povahy vydat. V tomto případě musí v odůvodnění dále uvést, v čem vlastně spatřoval újmu, která hrozila veřejnému zájmu.⁹⁰

Součástí návrhu opatření obecné povahy musí být též odůvodnění, proč je třeba v dané situaci vydat opatření obecné povahy. Tato skutečnost, že i správní orgán v procesu tvorby opatření obecné povahy bere v potaz uplatněné námitky a připomínky vede k posílení akceptační funkce odůvodnění následně vydaného opatření obecné povahy. Jelikož ve výsledném odůvodnění je zohledněn názor dotčených osob na navrhované (původní) odůvodnění.

Připomínky a námitky plní kontrolní funkci, neboť slouží ke kontrole opatření obecné povahy ze strany dotčených osob. Správní orgán díky těmto připomínkám a námitkám může posoudit, zda opatření obecné povahy naplňuje zásadu legality. Proto je odůvodnění návrhu opatření obecné povahy tak důležité, neboť odůvodnění návrhu je schopno přinášet užitek jak rozhodujícímu správnímu orgánu, ale i dotčeným osobám.⁹¹

⁹⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 92.

⁹¹ SKULOVÁ, S., HEJČ, D., BRAŽINA, R. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. Právník, 2016, č. 10, str. 895-912.

4.1.4 Vydání a účinnost opatření obecné povahy

Jakmile je návrh opatření obecné povahy projednán s dotčenými orgány, tak i s dotčenými osobami, je návrh opatření obecné povahy připraven k postoupení do další fáze řízení, kterou je schvalování návrhu a konečné vydání opatření obecné povahy. Dále je třeba aby výsledky shora zmíněného projednání byly promítnuty do návrhu opatření obecné povahy. Ovšem je třeba mít na paměti, že pouze řádně projednaný návrh o vydání opatření obecné povahy může být vydán jako konečný výsledek tohoto zdlouhavého procesu. Výjimku tvoří situace, kdy ohrožení veřejného zájmu vyžaduje zrychlený proces vydání opatření obecné povahy.⁹²

Mohou nastat případy, kdy správní orgán, který je příslušným správním orgánem k řízení o návrhu shledal, že opatření obecné povahy nevydá, nelze toto rozhodnutí zveřejnit v závazné části opatření obecné povahy. Jeho povinností je takto zahájené řízení zastavit prostřednictvím vydání usnesení o zastavení řízení, a to na základě § 66 odst. 2 správního řádu.⁹³ Usnesením se zastavuje toto řízení kvůli tomu, že formu, kterou zákon stanovuje pro opatření obecné povahy, může mít jen takový správní akt, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti abstraktně vymezeným osobám. Usnesení o zastavení řízení podle správního řádu lze aplikovat jen na taková řízení, která byla zahájena ex officio, tedy z moci úřední. Ovšem řízení o vydání opatření obecné povahy budou zahájena převážně z moci úřední, jak již bylo zmíněno v úvodu této diplomové práce.

Pakliže by nastala přece jen situace, kdy by bylo řízení zahájeno na žádost, byla by situace o něco odlišná, než tomu je u řízení zahájené z moci úřední. V těchto případech by musel správní orgán, který má vydat opatření obecné povahy, vydat správní rozhodnutí, kterým by rozhodl o zamítnutí návrhu. Správní orgán by musel vyhotovit odůvodnění, ve kterém by seznámil osoby, které by byly opatřením obecné povahy dotčeny. Toto odůvodnění by bylo součástí postupu, kde by výsledkem bylo právě správní rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

Správní řád ve svých ustanoveních, které se týkají opatření obecné povahy neupravuje postup pro jeho schvalování. Tento úkol správní řád nechává na zvláštních zákonech. Nicméně bychom přece jen našli něco, co se týká finále celého řízení ve správním řádu. Jedná se o podmínku zveřejnění, a to včetně odůvodnění. Toto odůvodnění obsahuje odůvodnění návrhu jako celku, ale tak i odůvodnění podaných námitek.

⁹² HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 93.

⁹³ Řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.

Formou veřejné vyhlášky se vyvěsí na úřední desce finální opatření obecné povahy a tím se dostává do sféry adresátů. Opatření obecné povahy bychom našli na úřední desce orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal, ale i na úředních deskách obecních úřadů obcí, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká. Vedle tohoto vyvěšení je třeba opatření obecné povahy zveřejnit také způsobem, který umožňuje dálkový přístup.⁹⁴

Co se týče finální fáze procesu vydání opatření obecné povahy, tak se zde můžeme setkat s problémem v nejednotnosti terminologie. Správní řád ve svém § 172 odst. 1 zmiňuje spojení několika slov, kterými jsou „doručení veřejnou vyhláškou“, ovšem v § 173 odst. 1 používá spojení „oznámení veřejnou vyhláškou“. Z toho můžeme vyvodit, že doručení je jedním z několika způsobů, jakým se podle správního řádu oznamuje.⁹⁵ K problematice samotného zveřejnění opatření obecné povahy se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a to tak, že způsob, jakým se výsledek procesu vydávání opatření obecné povahy dostává do sféry adresátů, má mnoho podobného s normativním právním aktem.⁹⁶

Správní řád ve svém § 173 odst. 1 říká, že opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem, který následuje po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Opatření obecné povahy se vyvěšuje formou veřejné vyhlášky. Patnáctým dnem od vyvěšení se tento akt stává pro správní orgán, který ho vydal, závazným. Což znamená, že od té dané chvíle ho nelze změnit nebo zrušit jiným způsobem než použitím přezkumných prostředků.⁹⁷ Přezkumné prostředky lze rozdělit následovně na přezkumné prostředky, které se upravují buď správním řádem nebo soudním řádem správním. K problematice účinnosti a závaznosti se taktéž vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který říká následující: „*Nabytím účinnosti se pak opatření obecné povahy stává závazným, a to nejen pro účastníky předchozího řízení, ale pro všechny jeho adresáty, kteří jsou, stejně jako u normativního právního aktu, určeni obecně, bez ohledu na to, zda byli předchozího řízení jakkoli účastní.*“⁹⁸

⁹⁴ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 94.

⁹⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 840.

⁹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489.

⁹⁷ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 94.

⁹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489.

5 Přezkum opatření obecné povahy

Přezkum opatření obecné povahy by se dal rozdělit do dvou rovin, kdy jedna rovina spočívá v přezkumu opatření obecné povahy orgánem veřejné správy, a to v případech kdy je tento akt stížen vadami, pro které by se vydané opatření obecné povahy muselo zrušit nebo změnit. Druhou rovinou se rozumí možnost obrátit se s návrhem na zrušení opatření obecné povahy ve správním soudnictví. Příslušným soudem, který by tento návrh projednával je příslušný krajský soud. Z výše uvedeného je možno říci, že v rovinách je snahou posuzovat soulad opatření obecné povahy s právními předpisy a jeho zákonnost. Když bychom se zaměřili na první situaci, kdy půjde o přezkum opatření obecné povahy orgánem veřejné správy a vzali bychom v potaz to, zda se jedná o prostředky, které jsou v dispozici adresáta nebo jsou uplatňovány z moci úřední, lze rozlišit opravné prostředky a prostředky dozorčího charakteru. V této situaci by bylo zvlášť projednáno o možnosti přezkumu rozhodnutí o námitkách a využití institutu nicotnosti.

5.1 Přezkum opatření obecné povahy orgánem veřejné správy

V této části kapitoly se text věnuje právní úpravě přezkumu opatření obecné povahy orgánem veřejné správy, tedy uvnitř veřejné správy. Sleduje se zde možnost zjednání nápravy opatření obecné povahy, a to pro případ, že by opatření obecné povahy trpělo vadami, pro které je potřeba toto opatření změnit nebo zrušit.

5.1.1 Opravné prostředky

Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, tuto větu bychom našli ve Správním řádu. Ve výsledku to znamená, že proti výslednému opatření obecné povahy nelze podat odvolání ani rozklad jako je to u správních rozhodnutí. Jelikož je opatření obecné povahy správním aktem s neurčitými adresáty, tak zákonný zákaz podat opravné prostředky vychází již ze samotné podstaty opatření obecné povahy.⁹⁹

Ačkoliv nelze podat odvolání či rozklad proti vydanému opatření obecné povahy, je třeba mít na paměti, že existuje možnost podat odvolání nebo rozklad jako řádný opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí, které bylo vydáno na základě opatření obecné povahy. Toto správní rozhodnutí konkretizuje práva a povinnosti a směřuje přímo vůči předem konkrétně určené osobě. Dále lze podat odvolání, popřípadě rozklad také proti správnímu rozhodnutí, kterým se zamítne žádost o vydání opatření obecné povahy.

⁹⁹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 96.

Zákaz podání opravného prostředku se vztahuje nejen na odvolání či rozklad, ale také se vztahuje na všechny opravné prostředky čili je i vyloučeno podat žádost, kterou žádáme o obnovu řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu jako opravného prostředku nepřímého. Na výše uvedenou obnovu řízení v rámci opatření obecné povahy se autoři nedokáží jednomyslně shodnout. Jsou zde rozdílné názory, například Průcha¹⁰⁰ uvádí, že obnovu řízení nelze zřejmě zcela vyloučit, kdežto autoři komentářové literatury říkají, že obnovu řízení v případě opatření obecné povahy použít nelze.¹⁰¹ Ovšem celou problematiku obnovu řízení v rámci opatření obecné povahy musíme brát se značnou rezervou, jelikož i ti autoři, kteří obnovu řízení vylučují, tak ji dále ve svých komentářích k soudnímu řádu správnímu připouštějí a následně ji i rozvádějí.¹⁰² O jakési obnově řízení z moci úřední bychom se mohli bavit, nastala by situace, kdy by opatření obecné povahy bylo vydáno na základě nějakého závazného stanoviska dotčeného orgánu, které by bylo zrušeno nebo změněno.¹⁰³

Existenci prostředků právní ochrany, které jsou výlučně v dispozici samotných adresátů opatření obecné povahy, lze shledat v rámci řízení o vydání opatření obecné povahy. I přestože se jedná o úzkou skupinu adresátů, tak i ti mají možnost projevit nesouhlas s tímto aktem. Bavíme se zde samozřejmě o námitkách a připomínkách k návrhu opatření obecné povahy, které již byly rozebrány v této práci do detailu. S jistou rezervou lze na námitky a připomínky nahlížet jako na paralelu k řádným opravným prostředkům směřující proti správním rozhodnutím. Nicméně správní řád výslovně vylučuje možnost podat odvolání nebo rozklad i proti rozhodnutí o námitce. Na základě shora uvedeného již víme, že rozhodnutí o námitce nebo rozhodnutí o námitkách, zda je uplatněno více námitek zároveň, je součástí výsledného opatření obecné povahy.¹⁰⁴

5.1.2 Dozorčí prostředky (přezkumné řízení)

Přezkumné řízení je jediným dozorčím prostředkem, kterým lze přezkoumat soulad opatření obecné povahy s ostatními právními předpisy. Přezkumné řízení je upraveno v § 94 a následující správního řádu. Nejen zákonnost opatření obecné povahy se posuzuje v přezkumném řízení, ale i zákonnost řízení které předcházelo jeho vydání. Ovšem je nutno

¹⁰⁰ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 310.

¹⁰¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 842.

¹⁰² JEMELKA L., PODHRÁZSKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P., Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 859.

¹⁰³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 97.

¹⁰⁴ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 96.

říct, že právní úprava přezkumného řízení je primárně určena pro přezkum správních rozhodnutí. Je proto otázkou, v jak velkém rozsahu se bude tato obecná právní úprava aplikovat na zmiňovaný přezkum opatření obecné povahy. Správní řád v této problematice předpokládá přiměřené použití obecné právní úpravy týkající se přezkumného řízení. K tomuto závěru došel i poradní sbor ministra vnitra. V jednom ze závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, sbor uvádí: „V § 174 odst. 1 se hovoří o přiměřené použitelnosti ustanovení části druhé správního řádu při postupu podle části šesté. Takovým postupem je rovněž přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu (jedná se o postup upravený v části šesté). Z toho lze dovodit, že přezkumné řízení o opatření obecné povahy má zvláštní charakter a je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu, na který se ustanovení § 94 až 99 správního řádu použijí pouze přiměřeně. Tento závěr lze podpořit rovněž níže uvedeným výkladem, který popisuje specifika přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu ve vztahu k určení okruhu účastníků. Přitom lze vycházet z toho, že především samotný charakter opatření obecné povahy (zvláštní procesní postavení dotčených osob a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení, odlišnosti řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí, odlišnosti obsahu a právních účinků opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se podle § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.“¹⁰⁵

Tudíž je nutné vést přezkumné řízení opatření obecné povahy rozdílným způsobem, než je tomu v případě správního rozhodnutí. Na základě povahy věci nelze některá ustanovení o přezkumném řízení, které se týkají správního rozhodnutí, použít na přezkum opatření obecné povahy vůbec, jiná v modifikované podobě a některá lze použít bez jakékoliv úpravy či modifikace.¹⁰⁶ K problematice jaké ustanovení použít či nepoužít k přezkumnému řízení opatření obecné povahy se vyjádřil v jednom ze svých rozsudků rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takto: „Z obecného odkazu z části druhé správního řádu jednoznačně nelze říci, která ustanovení této části se mají pro přezkum opatření obecné povahy použít, a která naopak nepoužít. Vzhledem ke zvláštní povaze opatření obecné povahy, postupu jeho vydávání a rozsahu části druhé správního řádu, měl být zákonodárce při odkazu na použití či naopak vyloučení určitých ustanovení správního řádu konkrétnější.“¹⁰⁷ Pokud by došlo, že by zákonodárce při odkazu na použití či nepoužití určitých ustanovení správního řádu byl

¹⁰⁵ Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

¹⁰⁶ HEJČ, D. BAHÝĽOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 97.

¹⁰⁷ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

konkrétnější, tak by to nepochybně vedlo k větší předvídatelnosti a byla by posílena i právní jistota.

Přezkum opatření obecné povahy se tedy nemůže vést ve stejném duchu jako správní přezkum správního rozhodnutí, neboť řízení o vydání opatření obecné povahy nemá žádné účastníky. Ovšem účastníky přezkumného řízení opatření obecné povahy jsou ve smyslu § 95 odst. 4 správního řádu, účastníci původního řízení, ve kterém bylo přezkoumávané opatření obecné povahy vydáno. Tento názor zastával i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a je nutné aplikovat přiměřeně výše zmíněné ustanovení, a to v tom smyslu: „*V přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu mají osoby stejná procesní práva, jako je měly v řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu.*“¹⁰⁸ Stejného názoru byl i rozšířený senát Nejvyššího správního řádu, který se ve svém rozsudku vyjádřil takto: „*Osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu procesní možnost uplatňovat svá práva v řízení o vydání územního plánu, by měly mít v přezkumném řízení obdobné postavení, a to bez ohledu na to, zda svá práva v procesu vydávání územního plánu skutečně uplatnily. Je tomu tak proto, že při jeho přijímání nemusely mít proti tomuto územnímu plánu žádné výhrady, a proto ani aktivně v tomto procesu nevystupovaly, zatímco jeho zrušení se jich naopak může negativně dotknout.*“¹⁰⁹

Po přečtení shora uvedeného lze říci o přezkumu opatření obecné povahy následující. Samotný přezkum opatření obecné povahy je postupem, který je zahájen z moci úřední. Dozorčí orgán zahajuje tento přezkum tak, že na své úřední desce vyvěsí usnesení, ve kterém zmíní zahájení přezkumného řízení, a to za účelem informování veřejnosti a hlavně dotčených osob. Dotčené osoby jsou takové osoby, které mají možnost vstoupit do řízení o přezkumu opatření obecné povahy a uplatňovat zde svá práva. Práva se uplatňují prostřednictvím připomínek a námitek. Tyto dotčené osoby jsou takové osoby, které měly stejná práva v řízení o vzniku opatření obecné povahy, a to i když svá práva při tomto řízení o vzniku vůbec neuplatňovaly.¹¹⁰ Přezkum opatření obecné povahy je nutné vést přiměřeně způsobu, jakým se vede i řízení o jeho vydání, neboť výsledkem přezkumného řízení je opět opatření obecné povahy. Toto opatření obecné povahy mění nebo ruší opatření obecné povahy, které bylo přezkoumáváno v přezkumném řízení. Nejvyšší správní soud se k této skutečnosti přiklonil a tuto skutečnost též odůvodnil ve svém rozsudku ze dne 24. října 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33.

¹⁰⁸ Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

¹¹⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 98.

Naopak poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu zastával odlišný názor: „*Výsledkem přezkumného řízení podle § 174 odst. 4 správního řádu, jakožto specifickým postupem podle části šesté správního řádu, je vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.*“¹¹¹ Tudíž by měl být výsledkem přezkumného řízení opatření obecné povahy, podle názoru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, právě rozhodnutí podle správního řádu. Stejný názor zastávají i někteří soudci Nejvyššího správního soudu.

V přezkumném řízení může nadřízený správní orgán zjistit, že přezkoumávané opatření obecné povahy vadami netrpí a není důvod tedy opatření obecné povahy měnit či zrušit. V této situaci vydá usnesení, kterým toto přezkumné řízení zastaví. Usnesení musí poznamenat do spisu. Nicméně zmíněné ustanovení, již opatřením obecné povahy není, neboť nenaplnuje znaky opatření obecné povahy.¹¹²

Dozorčí orgán, který vede řízení o správním přezkumu vydaného opatření obecné povahy, se musí vypořádat s připomínkami a námitkami dotčených osob stejně jako by to udělal v řízení o vzniku opatření obecné povahy. Což znamená, že obsahem odůvodnění výsledného opatření obecné povahy bude i to, jak se správní orgán vypořádal s připomínkami a námitkami. Výsledek přezkumného řízení se k adresátům dostává stejným způsobem jako opatření obecné povahy, které bylo předmětem přezkumného řízení. Tento postup bychom našli § 173 odst. 1 správního řádu.

5.1.3 Přezkum rozhodnutí o námitkách

Součástí opatření obecné povahy je i rozhodnutí o námitkách, jehož výsledek může výrazně ovlivnit výslednou podobu opatření obecné povahy. Už výše bylo několikrát zmíněno, že proti rozhodnutí o námitkách nelze podat odvolání ani rozklad, jelikož se nejedná o klasické správní rozhodnutí. Pakliže by došlo ke zrušení či změně rozhodnutí o námitkách jiným způsobem, mohl by nastat důvod ke změně opatření obecné povahy. Jako jiný způsob můžeme chápat použití ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu, které se přiměřeně použije, a to i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno a jemuž je nutné dát přednost před postupem, který by toto rozhodnutí vnímal jako klasické správní rozhodnutí. Proti tomuto správnímu rozhodnutí by mohla být použita i obnova řízení.

Správní orgán, který vydal původní opatření obecné povahy je příslušný k přezkumu rozhodnutí o námitkách. Při tomto přezkumu se přiměřeně použije ustanovení o přezkumném

¹¹¹ Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

¹¹² HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 99.

řízení. Pakliže by se správní orgán rozhodl z moci úřední zahájit samotný přezkum rozhodnutí o námitkách, tak by v tomto případě o tom nevydal samostatné rozhodnutí, nýbrž usnesení, kterým se takové rozhodnutí například z důvodu rozporu s právními předpisy zruší nebo změní, toto usnesení je zároveň prvním a jediným úkonem v tomto řízení. V tomto případě bychom mohli mluvit o jakémsi zkráceném přezkumném řízení. K této problematice bychom se mohli dočíst více ve správním řádu v § 156 odst. 2. Z tohoto ustanovení vyplývá, že se tímto ustanovením rozhodnutí o námitkách zrušuje, případně změní, *ex tunc*, což znamená s účinky ode dne, kdy bylo vydáno, v případě samotného opatření obecné povahy ke dni jeho vydání. Toto usnesení lze vydat po celou dobu, po kterou je opatření obecné povahy účinné, nebo jeho část, jejíž obsah rozhodnutí o námitkách ovlivnilo.

Již výše bylo zmíněno, že změna nebo zrušení rozhodnutí o námitkách může být důvodem ke změně samotného opatření obecné povahy. Správní orgán musí rozhodnout, zda je nezbytné v důsledku usnesení o změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách přistoupit i ke změně opatření obecné povahy.¹¹³ Nastala by situace, kdy se správní orgán rozhodne přistoupit k takovému kroku, bude nutné tuto změnu projednat stejným způsobem, jako by se jednalo o nové opatření obecné povahy, což znamená, že se tento postup bude řídit podle šesté části správního řádu.

5.1.4 Obnova řízení

Podle některých autorů jako je například Průcha¹¹⁴, není vyloučeno, že by správní orgán mohl provést kontrolu pomocí institutu obnovy řízení jako mimořádného opravného prostředku, který je iniciován správním orgánem z moci úřední tedy *ex officio*. Tato možnost obnovy řízení by mohla nastat v situaci, kdy došlo ke změně nebo zrušení některých závazných stanovisek dotčených orgánů, se kterými správní orgán, který návrh opatření obecné povahy vydal podle § 172 správního řádu, tento návrh projednával. Tento scénář je obzvláště relevantní v případě územně plánovacích dokumentů. V takovém případě by bylo možné obnovit řízení i v situaci, kdy by došlo k úpravě nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, které podaly dotčené osoby, a které jsou součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Lhůta pro provedení obnovy řízení je jednoletá a začíná běžet dnem vstupu opatření obecné povahy v účinnost. Příslušným správním orgánem by byl ten orgán, který opatření obecné povahy vydal. Výsledkem by bylo

¹¹³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 100.

¹¹⁴ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 310.

nové opatření obecné povahy, které by nahradilo původní, tedy to chybné opatření obecné povahy.¹¹⁵

5.1.5 Nicotnost opatření obecné povahy

Prostřednictvím institutu prohlášení nicotnosti lze z moci úřední zjednat „nápravu“ vadného opatření obecné povahy. Vše na základě postupu, který je upraven v § 78 správního řádu, a který se ve smyslu § 174 odst. 2 správního řádu opět aplikuje přiměřeně, ovšem společně s § 77 správního řádu.

Nicotnost je právním termínem velice známým, neboť v českém právním systému je již dlouhou dobu. Nicotnost bychom našli upravenou v § 77 správního řádu. Ve správním řádu je tento institut definován včetně demonstrativních příkladů, které mohou nicotnost způsobit, jsou to například rozhodnutí vydaná věcně nepřislušným orgánem, rozhodnutí postižená vadami, které je dělají evidentně interně nekonzistentními nebo právně či fakticky nerealizovatelnými, nebo jiné vady, které rozhodnutí diskvalifikují jako rozhodnutí správního orgánu.

Rozhodnutí, která jsou nicotná, nenesou žádné právní důsledky, neboť jsou postiženy vážnými, neodstranitelnými vadami, které jim zabraňují být považovány za platné veřejně – mocenské akty. Toto rozhodnutí nezavazuje žádnou stranu řízení ani jinou osobu, ani správní orgán. S ohledem na tyto vady je nutné takové rozhodnutí zcela ignorovat a jednat, jako by neexistovalo.¹¹⁶ Zmíněné vady brání rozhodnutí dosáhnout zamýšlených účinků, a proto se na ně nevztahuje ani princip presumpce správnosti. Na tyto vady nemá žádný vliv ani plynutí času.

Nicotnost se zjišťuje z moci úřední a je důležité tuto skutečnost autoritativně potvrdit pro zajištění právní jistoty. To je nezbytné, protože osoby, které mohou být dotčeny potenciálně nicotným správním aktem, se nacházejí v nejisté situaci, která může přímo ovlivnit jejich práva a povinnosti.¹¹⁷ K prohlášení nicotnosti mohou dotčené osoby podat podnět správnímu orgánu. V případě opatření obecné povahy se jedná o osoby, které měly právo v rámci řízení o jeho vydání podat připomínky či námítky. Nicméně i správní orgán může podat podnět, pakliže zjistí, že jiný správní orgán vydal opatření obecné povahy, který podle jeho názoru vykazuje znaky nicotnosti.¹¹⁸

¹¹⁵ JEMELKA L., PODHRÁZSKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P., Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 859.

¹¹⁶ JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 426.

¹¹⁷ Tamtéž str. 427.

¹¹⁸ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 102.

Pokud neexistují dostatečné důvody pro zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, je správní orgán povinen do třiceti dnů tuto skutečnost oznámit podateli a zároveň, s ohledem na odlišnosti týkající se opatření obecné povahy, tuto skutečnost zveřejnit na úřední desce.

Pokud však orgán zjistí důvody, pro které je možné považovat opatření obecné povahy za nicotné, prohlásí tuto skutečnost rozhodnutím podle § 77 odst. 2 správního řádu. V takovém případě se z materiálního hlediska jedná o rozhodnutí a nejde o opatření obecné povahy, jak je tomu při přezkumu v přezkumném řízení podle § 94 a následujících ustanovení správního řádu. Toto rozhodnutí, kterým se nicotnost prohlašuje, nepřeklene ani nemění práva a povinnosti dotčených osob. Rozhodnutím správní orgán oficiálně prohlašuje, s účinky ex tunc, že daný správní akt vlastně nikdy neexistoval. Možná situace, která by mohla vzniknout, je, že na základě nicotného opatření obecné povahy by bylo vydáno rozhodnutí, které by mohlo být následně exekučně vymáháno podle § 173 odst. 3 správního řádu. Po prohlášení nicotnosti by se s takovým následným rozhodnutím mělo zacházet podle § 100 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu.¹¹⁹

5.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy

5.2.1 Přezkum opatření obecné povahy podle soudního řádu správního

Na rozdíl od správního řádu, soudní řád správní nemá svou vlastní definici opatření obecné povahy. V případě řízení o zrušení celého opatření obecné povahy nebo jeho části je tedy potřeba vycházet buď z negativní definice, která je uvedena ve správním řádu, nebo z pozitivní definice, kterou stanovil Nejvyšší správní soud.

Je však nutné si uvědomit, že z hlediska soudního řádu správního je rozsah pojmu opatření obecné povahy podstatně širší než ve správním řádu. Podle správního řádu lze totiž označit za opatření obecné povahy pouze ty správní akty, které zvláštní zákon explicitně označuje nebo ty, pro něž neexistuje žádná zvláštní forma, ale mají v sobě materiální znaky opatření obecné povahy. Při tvorbě těchto aktů je pak třeba postupovat subsidiárně podle pravidel stanovených pro opatření obecné povahy ve správním řádu.¹²⁰

Soudní přezkum opatření obecné povahy je regulován podle zákona č.150/2002 Sb., soudní řád správní, konkrétně § 101a – 101d týkající se zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Podle § 101a odst. 1 může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo

¹¹⁹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 102.

¹²⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 70.

tvrdí, že byl tímto opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Tedy pokud se jedná o opatření obecné povahy, které bylo řádně vyhlášeno a opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

Před nabytím platnosti a účinnosti soudního řádu správního v roce 2003 neexistovala možnost přezkumu opatření obecné povahy. S touto možností jsme se poprvé seznámili až prostřednictvím novely zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, která do soudního řádu správního zavedla novou část nazvanou „Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části“. Toto ustanovení bylo přijato několik měsíců před nabytím účinnosti správního řádu, který již obsahoval negativní definici opatření obecné povahy. Právo na soudní přezkum zákonnosti opatření obecné povahy bylo tak svěřeno do rukou správního soudnictví, konkrétně Nejvyššímu správnímu soudu.¹²¹

Velkou novelou soudního řádu správního, zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, byl později soudní přezkum opatření obecné povahy značně pozměněn. Velkou změnou, která nastala byla určité věcná příslušnost. Věcně příslušný na přezkum opatření obecné povahy se staly místně příslušné krajské soudy. Ovšem zde byla možnost obrátit se s kasační stížností na Nejvyšší správní soud.¹²² Zřejmě chtěl zákonodárce touto změnou usnadnit práci Nejvyššímu správní soudu, který již stanovil základní principy a vyřešil některé obtížné aspekty týkající se opatření obecné povahy.

Autor Sládeček však zdůrazňuje, že původní pravomoc byla vhodně stanovena, a to s ohledem na článek 87 odst. 3 písm. a) Ústavy ČR, protože opatření obecné povahy mají svou povahu blízko podzákonným právním předpisům. To potvrzuje i skutečnost, že způsob přezkumu opatření obecné povahy je v procesním smyslu velmi podobný rozhodování o žádosti o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu před Ústavní soudem.¹²³ I přesto Nejvyšší správní soud bude nadále zajišťovat jednotnost a zákonnost v rozhodování v oblasti správního soudnictví, neboť tím bude plnit svou úlohu vrcholného orgánu ve správním soudnictví. Bude mít za úkol rozhodovat o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.¹²⁴

Lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části byla stanovena na 3 roky od nabytí účinnosti. Nicméně tato lhůta byla významně změněna.

¹²¹ HEJČ, D. BAHÝĽOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 102.

¹²² SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 175.

¹²³ Tamtéž str. 175.

¹²⁴ HEJČ, D. BAHÝĽOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 104.

V současné době je možné podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pouze do 1 roku od data nabytí účinnosti. Jedná se o lhůtu, která není prominutelná, a to ani v případě ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiných akcí nahrazujících rozhodnutí.

Za zajímavost stojí fakt, že původně neexistovala stanovená lhůta pro tento typ řízení, což bylo považováno za problematické ze strany právní praxe a teorie, zejména s ohledem na princip právní jistoty. Proto Nejvyšší správní soud sám podal návrh na zrušení právní úpravy týkající se řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nejvyšší správní soud zjistil, že tato úprava řízení je v rozporu s principem právní jistoty vyplývajícím z konceptu právního státu podle článku 1 odstavce 1 Ústavy České republiky. Jako vhodný „nosič“ pro podání tohoto návrhu k Ústavnímu soudu mu posloužil návrh na zrušení části opatření obecné povahy územního plánu obce Kamenice, podle článku 95 odstavce 2 Ústavy ČR. Avšak v průběhu řízení Ústavní soud zjistil, že vláda České republiky předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a některé další zákony, který navrhoval podstatné změny v příslušné právní úpravě.¹²⁵ Proto se Nejvyšší správní soud rozhodl vyčkat na ukončení legislativního procesu, aby bylo zřejmé, jaké změny v ustanoveních, která byla napadena, budou přijaty. Novela, platná od 1. ledna roku 2012, podstatně změnila procesy, které se týkaly zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a zavedla lhůtu 3 let pro podání takového návrhu. Vzhledem ke skutečnosti se Nejvyšší správní soud rozhodl upravit svůj návrh a požádal Ústavní soud o vydání imperativního stanoviska, které by určilo protiústavnost předmětných ustanovení ještě před novou úpravou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., Ústavní soud však žádost o vydání tohoto nálezu zamítl. Ústavní soud to odůvodnil takto: *„Právní úprava, která možnost podání návrhu neomezuje nějakou lhůtou, není sama o sobě neústavní, tak jako jí není časově neomezená možnost podat návrh na zrušení platného právního předpisu nebo vyslovení protiústavnosti právního předpisu (...) v projednávané věci nelze dát jednoznačně přednost principu právní jistoty blíže neurčených adresátů opatření obecné povahy před ochranou subjektivních práv opatřením zasažených subjektů. Stanovení či nestanovení lhůty k podání návrhu na zahájení řízení před soudem či jiným orgánem spočívá plně na zákonodárci.“*¹²⁶

Ovšem zavedení lhůty vyvolalo otázky ohledně ochrany práv zaručených Ústavou České republiky. Pokud by se opatření obecné povahy stalo po uplynutí lhůty objektivně nezákonným, nebude možné proti tomuto opatření obecné povahy podniknout žádné kroky,

¹²⁵ Nález Ústavního Soudu ze dne 27. března 2012, sp. zn. Pl. US 34/10.

¹²⁶ Nález Ústavního Soudu ze dne 27. března 2012, sp. zn. Pl. US 34/10.

přestože může do práv a povinností mnoha adresátů.¹²⁷ Nejvyšší správní soud se snažil řešit tento problém tím, že ve svém usnesení č. j. 5 As 194/2014-36 rozlišil dvě kategorie řízení týkající se zrušení opatření obecné povahy: „*Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.*“¹²⁸ Tímto výkladem se Nejvyšší správní soud snažil spojit dva navzájem odporující si přístupy. Jeden z těchto přístupů není omezen časově, zatímco druhý má omezení, které se týká lhůty k podání návrhu. Nejvyšší správní soud se touto akcí snaží přiblížit tuto proceduru k řízení u Ústavního soudu, konkrétně k řízení o ústavních stížnostech, kde lze podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení.¹²⁹ Jednoduše řečeno, podle Nejvyššího správního soudu existují dva různé typy řízení týkající se zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, a to podle toho, zda se účastník sám domáhá zrušení pouze opatření obecné povahy, nebo zda je subjektem rozhodnutí, které bylo vydáno na základě tohoto opatření obecné povahy.

5.2.2 Aktivní a zvláštní legitimace

V § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., se upravuje aktivní procesní legitimace, zatímco v odstavci 2 tohoto ustanovení se také stanovuje zvláštní legitimace, která umožňuje navrhovateli napadnout návrhem i samotnou činnost správního orgánu, která je založena na předmětném opatření obecné povahy. V této souvislosti je třeba rozlišovat, zda se jedná o osobu, která je postižena, tedy že je zkrácena na svých právech opatřením obecné povahy. Nicméně není nutné, aby osoba předkládala připomínky či námitky v předchozím řízení o návrhu opatření obecné povahy, což také odpovídá usnesení Nejvyššího správního soudu. Ten ve svém usnesení judikoval takto: „*Skutečnost, že navrhovatel nevznesl námitky ani připomínky během přípravy opatření obecné povahy nebo jeho části (podle § 101a a násl. soudního řádu správního), není překážkou k podání návrhu nyní. Soud proto nemůže odmítnout návrh z*

¹²⁷ HEJČ, D. BAHÝĽOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 105.

¹²⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

¹²⁹ HEJČ, D. BAHÝĽOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 105.

*důvodu nedostatečné procesní legitimace v důsledku nečinnosti navrhovatele v předchozích fázích řízení.*¹³⁰

Avšak podle komentářové literatury lze identifikovat určitá omezení, které se týkají aktivní legitimace v procesu zrušení opatření obecné povahy, pokud správní orgán již přijal kroky vůči navrhovateli na základě účinného opatření obecné povahy. Pokud by tento úkon byl předmětem samotné žaloby před správním soudem, tedy by byl napadnutelný samotnou žalobou ve správním soudnictví, může navrhovatel podat návrh na zrušení daného opatření obecné povahy nebo jeho části pouze tehdy, když současně napadne u soudu další krok správního orgánu, který s ním souvisí, respektive na něj navazuje.¹³¹ Pakliže bychom se bavili o zvláštní legitimaci, jednalo by se o legitimaci obce vůči vydanému opatření obecné povahy, které vydal kraj. Obec, která se nachází na území kraje, který toto opatření obecné povahy vydal, by byla aktivně legitimovaná. V tomto případě by měl pasivní legitimaci odpůrce, tedy ten, kdo opatření obecné povahy vydal.

Lhůta pro podání návrhu na řízení o zrušení opatření obecné povahy je jeden rok. Tato lhůta se počítá ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Na základě soudního řádu správního nelze lhůtu prominout. Jak již bylo výše jednou zmíněno, dříve nebyla lhůta ke zrušení opatření obecné povahy stanovena.

Obecné náležitosti podání musí obsahovat návrh na řízení o zrušení opatření obecné povahy. Tyto náležitosti jsou upraveny v § 37 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. K této problematice se důkladně věnuje komentář k soudnímu řádu správnímu.¹³² To znamená, že podání návrhu může probíhat písemně, ústně se záznamem do protokolu nebo prostřednictvím elektronické formy. Současně musí být návrh jasně určen, tedy musí identifikovat konkrétní opatření obecné povahy a musí být podepsán a datován. Navrhovatel je rovněž povinen uvést své údaje v nezbytném rozsahu. Dále zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, stanoví požadavek na uvedení návrhových bodů, které musí obsahovat důvody, proč navrhovatel považuje opatření obecné povahy za nezákonné, a to podle § 101b odst. 2 soudního řádu správního.¹³³

Zákon dále upravuje situaci, kdy žádost o zrušení opatření obecné povahy obsahuje veškeré základní informace a minimálně jeden konkrétní bod, není dovoleno přidávat další

¹³⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

¹³¹ BLAŽEK, T. JIRÁSEK, J. MOLEK, P. POSPÍŠIL, P. SOCHOROVÁ, V. ŠEBEK, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, nestr.

¹³² JEMELKA L., PODHRÁZSKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P., Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 262 a násl.

¹³³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 108.

body či uvádět další argumenty v průběhu dalšího procesu. Nicméně v případě, že žádost není kompletní, například, že chybí podpis, je možné tuto žádost doplnit o chybějící údaje, včetně těch, které nebyly zmíněny v původní žádosti.¹³⁴

Návrh je nutné podat ve dvou vyhotoveních (pro soud a pro odpůrce). Jak uvádí komentář: „*Prvopis návrhu musí být opatřen kolkovou známkou v hodnotě 5 000 Kč na každého navrhovatele, neboť na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podléhá poplatková povinnost.*“¹³⁵

5.2.3 Algoritmus soudního přezkumu

Už na počátku své rozhodovací pravomoci Nejvyšší správní soud vydal judikát dne 27. září 2005 pod č. j. Ao 1/2005-98, ve kterém uvedl algoritmus, jak přezkoumávat opatření obecné povahy. Tento judikát, často zmiňovaný v této diplomové práci, obsahuje samotný algoritmus, který se skládá z pěti kroků, které systematicky vycházejí z § 101d odst. 1 a 2 soudního řádu správního.¹³⁶

Prvním krokem tohoto přezkumu je zhodnocení pravomoci správního orgánu k vydání opatření obecné povahy. Správní orgán může vydávat tato opatření pouze tehdy, má-li právo vykonávat veřejnou moc. To znamená, že může vydávat podzákonné správní akty pouze v rámci své pravomoci, která je stanovena zákonem. Tyto akty zasahují do práv a povinností osob, které s ním nejsou v rovnocenném postavení, a proto je důležité dodržovat zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

Druhým aspektem je hodnocení, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil svoji působnost, což znamená, zda nejednal mimo svoji působnost (*ultra vires*). Tento přezkum se zaměřuje na různé aspekty působnosti, včetně věcné působnosti (oblasti, ve kterých může správní orgán vykonávat svou pravomoc), osobní působnosti (osoby, vůči nimž může správní orgán uplatňovat svou pravomoc), prostorové působnosti (území, na kterém může správní orgán vykonávat svou pravomoc), a v některých případech i časové působnosti (období, kdy správní orgán může vykonávat svou pravomoc).¹³⁷

Třetím bodem testu je zhodnocení, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu s procedurou, která byla stanovena zákonem. Tento proces může probíhat buď podle specifické procedury uvedené ve zvláštním zákoně, nebo v souladu se správním řádem, tedy obecnou úpravou v oblasti opatření obecné povahy.

¹³⁴ BLAŽEK, T. JIRÁSEK, J. MOLEK, P. POSPÍŠIL, P. SOCHOROVÁ, V. ŠEBEK, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, nestr.

¹³⁵ Zákon České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, položka 18 bod 2 písm. b).

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

¹³⁷ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 115.

V předposledním kroku je posuzováno, zda je opatření obecné povahy v souladu se zákonem. Soud analyzuje, zda není napadený akt v rozporu s hmotným právem, a také zda správní orgán nepřekročil svou pravomoc nebo nezneužil svou působnost stanovenou zákonem při samotném vydávání opatření obecné povahy.

Poslední fáze algoritmu posuzuje opatření obecné povahy z hlediska proporcionality. Soud posuzuje, zda je napadený správní akt adekvátní a úměrný. Tedy zda dosažení požadovaného cíle bylo možné touto cestou docílit (kritéria vhodnosti). Dále se zkoumá, zda sledovaný cíl a opatření obecné povahy mají logickou spojitost a zda by nebylo vhodnější použít jiný právní nástroj (kritéria potřebnosti). Soud také zkoumá, zda opatření obecné povahy neomezuje adresáty více, než je nutné (kritéria minimalizace zásahů), a konečně, zda jsou důsledky regulace přiměřené jeho cíli (proporcionalita v užším slova smyslu).¹³⁸

Soud sám konstatuje, že první tři kroky algoritmu jsou formální povahy, zatímco čtvrtý a pátý krok se zabývají materiálními kritérii, přičemž soud bere v úvahu obsah napadeného opatření obecné povahy. Dále soud zdůrazňuje, že v souladu s dispoziční zásadou je vázán pouze návrhem. Jestliže tedy navrhovatel požaduje zrušení konkrétního ustanovení opatření obecné povahy, soud se zaměřuje výhradně na toto ustanovení a může jej zrušit pouze toliko. Na rozdíl od toho však soud není omezen právními argumenty obsaženými v návrhu. To znamená, že soud může zrušit dané ustanovení i na základě jiných důvodů, než které navrhovatel ve svém návrhu předložil.¹³⁹

Změnu opět přinesla novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., která nahradila znění ustanovení § 101d odst. 1: „*Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*“ Tímto novým přístupem je soud omezen v rozsahu svého posouzení pouze na oblast a právní důvody uvedené v návrhu. Tato nová podmínka je chápána v komentářové literatuře jako implementace tzv. koncentrace řízení. Navrhovatel není oprávněn přidávat nové návrhy během dalšího řízení, může je pouze omezit.¹⁴⁰

Novela ustanovení § 101d odst. 1 vyvolala otázku, zda je stále možné používat algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, který byl dříve automaticky používán soudem. Vzhledem k rozsahu tohoto algoritmu by nově mohl být využitý pouze tehdy, kdyby navrhovatel požadoval zrušení celého opatření obecné povahy nebo jeho části ve vztahu ke všem jeho bodům. Ovšem na druhou stranu soud nemůže přehlížet závažné nedostatky opatření

¹³⁸ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 115.

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

¹⁴⁰ JEMELKA L., PODHRÁZSKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P., Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 866.

obecné povahy, které by způsobily jeho možné zrušení, pouze proto, že navrhovatel tyto důvody neuvedl. V situaci, kdy by šlo o vážné nedostatky, které by mohly způsobit, že opatření obecné povahy ztratí svůj účel nebo platnost, soud má právo podle § 76 odst. 2 soudního řádu správního konstatovat jeho nicotnost v rozsudku i bez předloženého návrhu.¹⁴¹

5.2.4 Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

Pokud soud zjistí, že bylo opatření obecné povahy vydáno nezákonně, bude vyhověno žádosti o jeho zrušení. Častou chybou v procesu je nedostatečné nebo neodůvodněné provedení opatření obecné povahy. K této problematice se vyjadřoval i NSS, který stanovil, že: „*V posuzovaném případě odpůrce v rozporu s § 36 a § 37 stavebního zákona nehodnotil žádné varianty, nijak se nevypořádal ani s tím, proč a v jakém rozsahu by mělo dojít k rozšíření Mezinárodního letiště Praha-Ruzyně, a navrhovatelé tak nemohli z napadeného opatření obecné povahy zjistit, s jakým zásahem do svých práv mají počítat alespoň v určujících obrysech.*“¹⁴²

V tomto případě soud vydává rozsudek v souladu s ustanovením § 101d zákona č. 150/2002 Sb. Pokud soud zjistí, že návrh není dostatečně odůvodněn, odmítne ho a řízení ukončí. Důležité je také uvést, že soud je povinen rozhodnout o návrhu do devadesáti dnů od jeho předložení soudu a to podle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb. Tato lhůta je stanovena jako lhůta pořádková, což znamená, že nedodržení této lhůty nemá žádné následky ani pro napadené opatření obecné povahy, ani pro účastníky. Ve starší právní úpravě byla stanovena lhůta trvající třicet dnů, avšak se zjistilo, že tato lhůta je extrémně nevhodná, a to nejen pro soud, ale zejména pro účastníky řízení při jejich přípravě na jednání a předkládání veškerých relevantních dokumentů a navrhování důkazních prostředků.¹⁴³ Pokud je opatření obecné povahy nezákonné nebo soud zjistí nezákonnost v některé jeho části, opatření obecné povahy nebo dotčenou část zruší a ve svém rozsudku stanoví den zrušení.

Účinky samotného rozsudku jsou upraveny pravidlem uvedeným v § 101d. odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., který stanovuje, že práva a povinnosti vyplývající z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nezměněna. Jinými slovy, rozhodnutím o zrušení opatření obecné povahy není ovlivněna platnost právních vztahů vytvořených na základě tohoto opatření v minulosti. Dále je nutné zdůraznit § 101d odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., podle kterého pokud bylo na základě zrušeného opatření obecné

¹⁴¹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 117.

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103.

¹⁴³ BLAŽEK, T. JIRÁSEK, J. MOLEK, P. POSPÍŠIL, P. SOCHOROVÁ, V. ŠEBEK, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, nestr.

povahy (nebo jeho části, která byla zrušena) rozhodnuto o správním přestupku, ale toto rozhodnutí nebylo provedeno, zrušení takového opatření je důvodem pro obnovu řízení.

Až do konce roku 2011 bylo v § 101d odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb. ustanoveno, že žádný z účastníků není oprávněn na náhradu nákladů spojených s řízením. Nicméně, jak naznačuje komentářová literatura: „*Smysl této úpravy nebyl příliš zřejmý zejména s ohledem na skutečnost, že příprava návrhu a hájení práv navrhovatelů, stejně jako vypracování obrany odpůrce jsou činnosti právně značně náročné a drahé.*“¹⁴⁴ Od 1. ledna 2012 byl tento odstavec odstraněn a náhrada nákladů spojených s řízením se nyní řídí podle § 60 zákona č. 150/2002 Sb., který ve svém odstavci 1 stanovuje, že: „*účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přiznává mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*“¹⁴⁵ Stejně tak platí pravidlo, že v případě zastavení řízení není žádný z účastníků oprávněn na kompenzaci nákladů spojených s řízením. Zároveň osoba účastnící se řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud nařídil. Za zvláštních okolností však soud na žádost může přiznat právo na náhradu dodatečných nákladů spojených s průběhem řízení. Na základě tohoto může soud udělit účastníkovi, který dosáhl částečného úspěchu ve věci, právo na kompenzaci nákladů, avšak v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy je toto rozhodování relativně složité, jelikož je nutné, aby v odůvodnění rozhodnutí soudu bylo obsaženo zdůvodnění, proč soud přisuzuje určitou hodnotu úspěchu navrhovatele, která bude možná předmětem přezkoumání.¹⁴⁶

Proti verdiktu krajského soudu ohledně žádosti o zrušení opatření obecné povahy (eventuálně jeho části) je možné podat kasační stížnost Nejvyššímu správnímu soudu podle ustanovení § 102 zákona č. 150/2002 Sb. Vzhledem k tomu, že § 114 zákona č. 150/2002 Sb., předepisuje, že obnova procesu je povolena pouze v případech ochrany před zásahem správního orgánu a v politických věcech, není možné žádat o obnovu řízení v případě rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy. Kasační stížnost je nutné podat do dvou týdnů od doručení rozhodnutí krajského soudu. Přestože odvolání samo o sobě nemá odkladný účinek na napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud může takový odklad povolit.¹⁴⁷

¹⁴⁴ BLAŽEK, T. JIRÁSEK, J. MOLEK, P. POSPÍŠIL, P. SOCHOROVÁ, V. ŠEBEK, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, nestr.

¹⁴⁵ Tamtéž.

¹⁴⁶ BLAŽEK, T. JIRÁSEK, J. MOLEK, P. POSPÍŠIL, P. SOCHOROVÁ, V. ŠEBEK, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, nestr.

¹⁴⁷ Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7. str. 507.

O kasační stížnosti následně rozhoduje Nejvyšší správní soud a proti jeho rozhodnutí lze podat pouze ústavní stížnost, pokud bylo rozhodnutím soudu zasaženo základní právo nebo svoboda jednotlivce (například v případě opatření obecné povahy by se mohlo jednat o narušení práva na samosprávu).¹⁴⁸

Je třeba zdůraznit, že od 1. ledna 2012 jsou odpovědné za „revizi“ opatření obecné povahy krajské soudy. Dříve, než byl zrušený § 101c zákona č. 150/2002 Sb., bylo toto poslání vyhrazeno pouze Nejvyššímu správnímu soudu. Vzhledem k rozšiřování rozsahu opatření obecné povahy v různých právních předpisech v souvislosti s uvedeným pojetím tohoto opatření by bylo nepřiměřené ponechat tuto zodpovědnost výlučně na Nejvyšším správním soudu. Nelze přehlédnout ani skutečnost, že pokud je krajský soud odpovědný za přezkum opatření obecné povahy, je možné přezkoumat jeho rozhodnutí Nejvyšším správním soudem.¹⁴⁹

¹⁴⁸ BLAŽEK, T. JIRÁSEK, J. MOLEK, P. POSPÍŠIL, P. SOCHOROVÁ, V. ŠEBEK, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, nestr.

¹⁴⁹ JEMELKA L., PODHRÁZSKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P., Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 859.

6 Opatření obecné povahy v praxi

Jak již bylo v této práci několikrát zdůrazněno, správní řád v části šesté poskytuje pouze obecnou a procedurální úpravu pro opatření obecné povahy. To znamená, že pro konkrétní situace, kdy se využívají opatření obecné povahy, je třeba zabrousit do příslušné zvláštní právní úpravy. V současné době je možné nalézt opatření obecné povahy v mnoha různých předpisech, zejména v oblasti ochrany přírody, územního plánování a regulace dopravy a další. Nicméně se mohou objevit i v oblastech, kde bychom je možná nečekali, jako jsou finanční trhy, letecká nebo kybernetická bezpečnost. Zvláštní úprava často stanovuje procesní odchylky od obecné úpravy ve správním řádu, které mohou zahrnovat nepatrné změny až po úplné vyloučení aplikace správního řádu.¹⁵⁰ V poslední kapitole této diplomové práce budou stručně rozebrány příklady opatření obecné povahy v některých zvláštních zákonech.

6.1 Opatření obecné povahy v oblasti územního plánování

Stavební zákon představuje právní předpis s významným dopadem na oblast opatření obecné povahy. Tento zákon reguluje aspekty územního plánování (včetně cílů a úkolů, orgánů, nástrojů, hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, rozhodování, podmínek pro výstavbu, rozvoj a přípravu infrastruktury, evidenci a kvalifikaci pro územní plánování), stavebního řádu (zejména povolení staveb, změn, terénních úprav, dohledu, pravomocí úřadů, postavení inspektorů, systém úřadů, povinnosti a odpovědnosti při stavbě), a také podmínky pro projektovou činnost, obecné požadavky na stavbu, vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a další související aspekty.

Formu opatření obecné povahy můžeme spatřovat ve stavebním zákoně v těchto případech:

- územní plán,
- regulační plán,
- územní opatření o stavební uzávěře,
- územní opatření o asanaci území,
- zásady územního rozvoje,
- vymezení zastavěného území.

Vzhledem k použití opatření obecné povahy stavební zákon postupuje v souladu s postupem stanoveným ve správním řádu. Pokud stavební zákon detailněji upravuje konkrétní situace, vždy se uplatní zásada subsidiarity správního řádu.

¹⁵⁰ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 131.

6.2 Opatření obecné povahy v dopravě

V době, ve které žijeme si asi nikdo nedokáže představit život bez dopravních prostředků, respektive bez dopravy jako celku. Neboť se doprava využívá každou vteřinu a na celém světě. Dopravu nemáme jen silniční, ale můžeme se zde setkat i s dopravou leteckou, železniční a vodní. Doprava nám ulehčuje život, neboť rychlost, kterou se může přepravovat zboží či osoby je nesmírně důležitá. Co se týče opatření obecné povahy v této problematice, tak hraje významnou roli, jelikož opatření obecné povahy nám pomáhá s regulací této činnosti. Což konec konců znamená, že opatření obecné povahy nám zajišťuje hladký průběh v dopravě. Samotná doprava bude v této kapitole rozdělena na jednotlivé dopravy, které byly výše zmíněny.

6.2.1 Silniční doprava

Regulace silniční dopravy je prováděna pomocí dopravního značení, které je typicky považováno za smíšený správní akt, který specifikuje určitý předmět nebo místo pro neomezený počet adresátů. Podobně je vnímáno také v zemích jako Německo a Švýcarsko.¹⁵¹ Nejvyšší správní soud za typický příklad opatření obecné povahy označil právě dopravní značení: „*Typickým příkladem zde může být zmiňované dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce, řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě a zároveň se vztahuje obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět.*“¹⁵² Ústavní soud se k této problematice dopravního značení vyjádřil, že ne každé dopravní značení je a priori opatřením obecné povahy. Ve svém usnesení zmiňuje podmínku, která musí být splněna, aby se jednalo o opatření obecné povahy: „*oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci.*“¹⁵³ Nejvyšší správní soud si pomohl dopravním značením k argumentaci, že opatření obecné povahy může pouze upřesnit existující zákonné povinnosti a nesmí stanovit nové: „*Nelze například nově definovat typ dopravní značky či přidružovat k ní jiné právní důsledky než ty, které stanoví zákon nebo na základě explicitního zákonného zmocnění prováděcí předpis*

¹⁵¹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 200.

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. I Ao 1/2005-98.

¹⁵³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. září 2009, sp. zn. I ÚS 604/09.

*(například zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích). Umístění určité dopravní značky na konkrétní křižovatce slouží k upřesnění pravidel pro účastníky silničního provozu na této konkrétní křižovatce.*¹⁵⁴

Pravidla týkající se opatření obecné povahy v oblasti silniční dopravy jsou obsažena v zákoně č. 13/1997 Sb., který se věnuje pozemním komunikacím, a dále v zákoně č. 361/2000 Sb., který upravuje provoz na těchto komunikacích.¹⁵⁵

6.2.2 Vodní doprava

Kromě opatření obecné povahy pro silniční dopravu lze identifikovat i opatření obecné povahy, která upravují vodní dopravu. Stejně jako v případě silniční dopravy je i vodní doprava regulována dopravním značením. Takové značení se označuje jako plavební značení a je definován zákonem č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě a zahrnuje signální znaky umístěné na hladině, březích a na stavbách na vodní cestě, světelné a zvukové signály vydávané k tomu určeným zařízením umístěným mimo plavidlo a kilometráž vodní cesty.

Obecně v zákoně č. 114/1995 Sb., je vymezeno několik opatření obecné povahy, mezi které patří:

- omezení, zastavení nebo jiná úprava plavebního provozu,
- vymezení vodní plochy,
- stanovení výjimek ze zákona plavebním úřadem.

Prvním opatřením obecné povahy, které může plavební úřad vydávat, je možnost omezení, zastavení nebo jiné úpravy plavebního provozu, a to zejména v případě, že došlo k narušení vodní cesty takovým způsobem, že dále není možné na této cestě provozovat vodní dopravu. Druhým příkladem opatření obecné povahy je vymezení plavební plochy, kdy plavební úřad může opatřením obecné povahy vymežit na dobu pěti let část vodní cesty pro plutí malých plavidel, při kterém se nemusí použít povinnosti vůdce plavidla a člena posádky podle výše zmíněného zákona.

Plavební úřad, který má pravomoc vydávat opatření obecné povahy, provádí státní správu podle ustanovení § 39 zákona č. 114/1995 Sb. Tento úřad je podřízen Ministerstvu dopravy a Státní plavební správě se sídlem v Praze. V čele zmíněné Státní plavební správě stojí ředitel. Dle ustanovení § 11a odst. 2 zákona č. 114/1995 Sb., plavební úřad zveřejňuje opatření

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

¹⁵⁵ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 201.

obecné povahy prostřednictvím systému říčních služeb a informuje o nich správce vodní cesty.¹⁵⁶

6.2.3 Letecká doprava

Opatření obecné povahy v této problematice bychom našli ve zvláštním právním předpisu, kterým je zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví. Konkrétně bychom našli opatření obecné povahy v § 44. Toto ustanovení projednává o opatření obecné povahy, které reguluje užívání vzdušného prostoru. Dále bychom mohli opatření obecné povahy zaznamenat v § 49f a 49g, které regulují odbavovací služby.

Podle ustanovení § 44 odst. 3 zákona č. 49/1997 Sb. může Úřad pro civilní letectví omezit nebo zakázat (na nezbytně nutnou dobu) používání vzdušného prostoru České republiky k letectví nad specifickými oblastmi. Tento zákon specifikuje důvody, které musí být splněny pro takové omezení nebo zákaz, a to zejména v zájmu obrany státu, bezpečnostních důvodů nebo ochrany životního prostředí. Podle zákona je třeba, aby Úřad pro civilní letectví konzultoval s Ministerstvem obrany a osobou pověřenou státní správou v oblasti sportovních létajících zařízení, pokud má v úmyslu vydávat opatření obecné povahy s cílem omezit nebo zakázat používání vzdušného prostoru. Tyto opatření jsou vydávána ex officio a nelze o ně žádat. Nicméně může být zahájeno řízení o takových opatřeních na návrh podle § 44 odst. 6 zákona č. 49/1997 Sb., přičemž žádost o taková opatření může podat uživatel vzdušného prostoru.¹⁵⁷

Je potřeba dodat, že existují i opatření obecné povahy, která slouží k regulaci odbavovacích služeb, a to jednak za účelem zajištění bezpečnosti (dle ustanovení § 49f zákona č. 49/1997 Sb.), a jednak kvůli provoznímu přetížení letiště (dle ustanovení § 49g zákona č. 49/1997 Sb.). Úřad pro civilní letectví v prvním případě může vydat opatření obecné povahy, které má za úkol regulovat manipulaci s přepravovanými zavazadly, náklady a pošty, dále technické a provozní zabezpečení letadla na letištní ploše a v neposlední řadě práci s leteckými palivy a oleji. Takové opatření obecné povahy může platit pouze pro veřejné letiště, kde se každý rok odbaví alespoň tři miliony cestujících nebo 75 tisíc tun nákladu. V takovém případě může Úřad pro civilní letectví omezit počet firem poskytujících odbavovací služby na dva, z nichž jeden může být provozovatelem letiště. Pokud jde o veřejné letiště, kde se odbaví jeden milion cestujících nebo 25 tisíc tun nákladu ročně, Úřad pro civilní letectví může vyhradit poskytování odbavovacích služeb podle ustanovení § 49f odst. 1, písm. b) zákona č. 49/1997

¹⁵⁶ Tamtéž str. 220.

¹⁵⁷ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 226.

Sb.: „pro vlastní potřeby omezenému počtu leteckých dopravců, nejméně však dvěma leteckým dopravcům.“¹⁵⁸

6.3 Opatření obecné povahy v oblasti ochrany přírody a krajiny

V oblasti ochrany přírody a krajiny je opatření obecné povahy relativně novým nástrojem. Do zákona o ochraně přírody a krajiny bylo začleněno novelou zákona č. 349/2009 Sb., což nyní umožňuje správnímu orgánu vydávat opatření obecné povahy v několika situacích. Tyto příklady mohou být klasifikovány do několika kategorií. První z nich zpřísňuje obecnou regulaci přírody a krajiny. Druhá kategorie naopak umožňuje některé výjimky, zatímco třetí upravuje speciální režim zvláště chráněných území.¹⁵⁹

Před zavedením opatření obecné povahy byla regulace svěřena normativním správním aktům, konkrétně nařízením obcí s rozšířenou působností a vyhláškám Ministerstva životního prostředí. K tomuto lze říci jen pár vět z nálezu Ústavního soudu: „*Pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze totiž sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis – dokud nebude formálně-právně zrušen jiným normativním právním aktem – sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění.*“¹⁶⁰ Proto i pro tyto podzákoné právní normy, které vznikly na základě jiného právního zmocnění, pro které zákonodárce předem nestanovil formu opatření obecné povahy, je třeba přihlížet k jejich obsahu a účelu. Tím se pravděpodobně dostaneme k závěru, že i tyto podzákoné právní normy, nazývané nařízeními či vyhláškami, budou ve své podstatě odpovídat nově zavedenému institutu opatření obecné povahy.¹⁶¹

6.4 Opatření obecné povahy v oblasti informačních a

komunikačních technologií

Zákon o elektronických komunikacích stanovuje pravidla pro podnikání a provádění státní správy v oblasti elektronických komunikací, včetně regulace trhu. Český telekomunikační úřad má pravomoc vydávat opatření obecné povahy podle tohoto zákona. S

¹⁵⁸ ČESKO. § 49f odst. 1 písm. b) zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví – znění od 1. 1. 2024. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-49#p49f-1-b>.

¹⁵⁹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 155.

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20. října 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

¹⁶¹ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 155.

ohledem na skutečnost, že zákon o elektronických komunikacích nabyl účinnosti o půl roku dříve než správní řád, který zavedl institut opatření obecné povahy, tak § 132 odst. 2 stanoví, že vydávání takovýchto opatření se řídí ustanoveními správního řádu. Český telekomunikační úřad musí náležitě odůvodnit taková opatření podle § 6 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích. Opatření obecné povahy podle § 124 odst. 2 tohoto zákona nabývá účinnosti patnáctým dnem od uveřejnění v Telekomunikačním věstníku, pokud Český telekomunikační úřad nezvolí pozdější datum účinnosti. Pokud je to ve veřejném zájmu, může být stanoven i dřívější počátek účinnosti, avšak ne dříve než dnem uveřejnění. Podle § 124 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích musí odůvodnění opatření obecné povahy obsahovat také zpracování připomínek z konzultací. Pokud se opatření obecné povahy dotýká obchodu mezi členskými státy EU, musí být podle § 131 odst. 1 tohoto zákona předloženy konzultacím Komisi, Sdružení BEREC a regulačním úřadům dalších členských států.¹⁶²

V tomto zákoně se můžeme setkat hned s několika opatřeními obecné povahy odlišného charakteru, mezi které patří:

- všeobecné oprávnění,
- plán využití rádiového spektra, případně jeho části,
- údaje o radiových kmitočtech a jejich rozsah pro jednotlivé druhy radiokomunikačních služeb,
- technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel,
- síťové plány,
- náležitosti a podmínky referenční nabídky,
- náležitosti a podmínky referenční nabídky zpřístupnění účastnického vedení,
- obsah, forma a způsob uveřejnění informací o výsledcích poskytování univerzální služby a vyhodnocení výkonnostních cílů,
- relevantní trhy v oboru elektronických komunikací,
- rozsah, forma a způsob uveřejnění informací o přístupu k síti nebo propojení sítí elektronických komunikací a náležitosti, rozsah a formu referenční nabídky,
- parametry kvality poskytovaných služeb, které mají být měřeny, obsah, formu a způsob uveřejnění informací o aktuálních cenách, kvalitě a podmínkách poskytovaných veřejně

¹⁶² ČESKO. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích) - znění od 1. 1. 2024. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-127/zneni-20240101?porov=20230701#p132-2>.

dostupných služeb elektronických komunikací a případné postupy pro vyhodnocování kvality.¹⁶³

6.5 Opatření obecné povahy v oblasti vinohradnictví a vinařství

Zákon o vinohradnictví a vinařství stanovuje pravidla a normy týkající se vinohradnictví a vinařství a také upravuje provádění státní správy v této oblasti, včetně dohledu nad splněním stanovených povinností a ukládání správních sankcí za jejich porušení. Podle § 12 odst. 10 tohoto zákona může Ministerstvo zemědělství v případě nepříznivých povětrnostních podmínek vydávat opatření obecné povahy, kterým umožní přikyselování některých výrobků z hroznů révy vinné sklizených v České republice. Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti ještě před projednáním s výrobcí produktů, jak je stanoveno v uvedeném ustanovení.¹⁶⁴

6.6 Opatření obecné povahy v oblasti energetiky

Energetický zákon stanoví pravidla týkající se podnikání a provádění státní správy v energetických odvětvích, jako jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství. Samozřejmě vše v souladu s předpisy Evropské unie. Zahrnuje také práva a povinnosti fyzických i právnických osob v těchto odvětvích. Ustanovení § 18a umožňuje Energetickému regulačnímu úřadu přijmout opatření v případě zjištění nedostatečné hospodářské soutěže na trhu s elektřinou nebo plynem. Tato opatření mají za cíl odstranění příčin nedostatečné soutěže a jsou vyhlášována s ohledem na konkrétní situaci. Opatření jsou vydávána ve správním řízení nebo formou opatření obecné povahy, pokud není přímo zaměřeno na jednotlivou osobu, avšak pouze na držitele licencí a osoby organizující burzovní obchody s elektřinou, plynem nebo jejich deriváty.¹⁶⁵

6.7 Opatření obecné povahy v oblasti platebního styku

Podle § 81 odst. 1 zákona o platebním styku, může z důvodů zvláštního zřetele hodných ČNB: „opatřením obecné povahy dočasně zakázat institucím elektronických peněz investovat peněžní prostředky podle § 80 odst. 1 písm. b), proti kterým byly vydány elektronické peníze,

¹⁶³ HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2, str. 228.

¹⁶⁴ ČESKO. § 12 odst. 10 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství) - znění od 1. 7. 2017. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-321#p12-10>.

¹⁶⁵ ČESKO. § 18a odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) - znění od 1. 1. 2024. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-458#p18a-3>.

do aktiv podle § 22 odst. 5, jejichž druh tímto opatřením současně vymezí. Přitom Česká národní banka přihlédne k bezpečnosti, splatnosti a hodnotě těchto aktiv.“¹⁶⁶

Opatření obecné povahy dle prvního odstavce je vyhlášeno bez potřeby provádění řízení o návrhu na takové opatření. Česká národní banka zveřejní toto opatření na svých webových stránkách. Účinnost tohoto opatření nastává ihned po zveřejnění, pokud není stanoven jiný datum účinnosti. Zveřejnění na úřední desce není požadováno.

6.8 Opatření obecné povahy v oblasti ochrany veřejného zdraví

Při vykonávání státního zdravotního dozoru, orgány odpovědné za ochranu veřejného zdraví sledují, zda jednotlivci dodržují povinnosti stanovené přímo použitelnými právními předpisy Evropské unie, a to prostřednictvím opatření obecné povahy v rámci svých pravomocí.¹⁶⁷ Úřad pro civilní letectví vydává formou opatření obecné povahy nařízení o zřízení ochranného hlukového pásma, a to po konzultaci s krajskou hygienickou stanicí nebo Ministerstvem obrany v případě vojenských letišť.

6.9 Opatření obecné povahy v oblasti veřejného zdravotního pojištění

Podle zákona o veřejném zdravotním pojištění (§ 1 odst. 1) jsou upraveny podmínky a rozsah veřejného zdravotního pojištění, včetně hrazení zdravotních služeb na základě tohoto pojištění a stanovení cen a úhrad léčivých přípravků a potravin pro speciální lékařské účely hrazených z veřejného zdravotního pojištění. Státní ústav pro kontrolu léčiv opatřeními obecné povahy stanovuje výši, za kterou jsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfúzní přípravky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáně a buňky.¹⁶⁸

6.10 Opatření obecné povahy v oblasti krizového zákona

Zákon o krizovém řízení stanovuje pravomoci a povinnosti státních orgánů, orgánů územní samosprávy, ale také práva a povinnosti fyzických a právnických osob v přípravě na mimořádné situace, které nejsou spojeny s obranou České republiky před vnějším nebezpečím, a také reguluje identifikaci a ochranu evropské kritické infrastruktury. Podle ustanovení § 9

¹⁶⁶ ČESKO. § 81 odst. 1 zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku – znění od 1. 7. 2022. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-370#p81-1>.

¹⁶⁷ ČESKO. § 84 odst. 1 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů – znění od 1. 1. 2024. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-258#p84-1-a>.

¹⁶⁸ ČESKO. § 15 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů – znění od 1. 1. 2024. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-48#p15-5>.

odst. 3 písm. c) tohoto zákona mají příslušná ministerstva a další centrální správní úřady a zároveň Česká národní banka pravomoc určovat prvky kritické infrastruktury a prvky evropské kritické infrastruktury prostřednictvím opatření obecné povahy a informovat o této identifikaci Ministerstvo vnitra bez zbytečného odkladu, jak stanoví § 13 odst. 4 písm. c).¹⁶⁹

¹⁶⁹ Zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení (krizový zákon).

Závěr

Toto téma bylo zvoleno hlavně proto, že opatření obecné povahy existuje již nějakou dobu a dosud není prozkoumáno do takové hloubky, jak by si celá naše společnost přála. Správní řád poskytuje pouze negativní definici opatření obecné povahy, což zanechává možnost definovat je pozitivním způsobem. Avšak se zdá, že tento institut, který byl začleněn do českého právního řádu zákonodárcem jako odpověď na již nedostatečné tradiční rozlišování správních aktů, je stále ve vývoji. Proto bude určitě zajímavé sledovat i nadále judikaturu týkající se tohoto hybridního správního aktu, zda přinese další zajímavé závěry či nikoliv.

Posuzování opatření obecné povahy z hlediska jeho obsahu a formy prodělalo též vývoj. Původně existovaly rozpory v judikatuře ohledně toho, jak se dívat na akty, které jsou podle své podstaty opatření obecné povahy, ale jsou označovány jinak z hlediska formálního. Po diskusích mezi senáty Nejvyššího správního soudu, do kterých se nakonec musel zapojit i Ústavní soud, bylo rozhodnuto, že všechny správní akty, které budou splňovat materiální kritéria opatření obecné povahy tím, že upravují konkrétní předmět s neurčitým počtem adresátů, mohou být považovány za opatření obecné povahy.

Vzhledem k častějšímu výskytu opatření obecné povahy ve zvláštních právních předpisech je nutné věnovat tomuto institutu stále větší pozornost. Aktuálně je opatření obecné povahy zmíněno v několika desítkách zákonech. Všechny tyto právní předpisy se ovšem mohou v určité míře odlišovat od obecné úpravy, kterou bychom našli ve správním řádu. Na základě tohoto je důležitá znalost obecných procesních pravidel ve správním řádu, které se tohoto institutu týkají.

V této diplomové práci se autor postupně snažil přiblížit problematiku opatření obecné povahy čtenáři prostřednictvím logických kroků. Nejprve se pokusil zařadit toto opatření obecné povahy a porovnal ho s ostatními formami činnosti veřejné správy. Dále vysvětlil materiální a formální pojetí tohoto smíšeného aktu. Další část práce se věnovala proceduře vzniku opatření obecné povahy. V průběhu diplomové práce se autor zaměřil především na proces přezkumu opatření obecné povahy, který lze rozdělit na přezkum orgánem veřejné správy a soudní přezkum ve správním soudnictví. Závěr práce pak obsahoval několik příkladů zvláštních právních předpisů, ve kterých se opatření obecné povahy může vyskytovat.

Navzdory všem nedostatkům, které právní úprava opatření obecné povahy může obsahovat, je možné konstatovat, že tento institut se stal nedílnou součástí právního řádu České republiky. Jedná se, jak už všichni víme o smíšený správní akt s přesně vymezeným předmětem a obecně stanovenými adresáty, který je využíván orgány veřejné správy pro situace, kdy není

vhodné vést správní řízení ani vydávat správní rozhodnutí, ale zároveň není vhodná ani forma právního předpisu.

Hlavním účelem této diplomové práce bylo poskytnout ucelený pohled na problematiku opatření obecné povahy prostřednictvím odborné literatury, komentářů k příslušným právním předpisům a rozsáhlé soudní judikatury. Cílem bylo objasnit některé problémy a výzvy spojené s právní úpravou tohoto institutu a zvýšit povědomí o jeho významu v rámci českého právního systému a podnícení dalšího diskurzu a výzkumu v této oblasti. Budoucí studie by mohly provést hlubší analýzu konkrétních případů využití těchto opatření obecné povahy v praxi a zkoumat jejich dopad na českou společnost a právní systém.

Resumé

In this thesis, the author has tried to gradually approach the issue of general measures of a general nature to the reader through logical steps. First, he tried to classify this measure and compare it with other types of sub-legislation and administrative acts. He then explained the material and formal concept of this administrative act. The next part of the thesis was devoted to the procedure for the creation of a measure of a general nature. In the course of the thesis, the author focused mainly on the process of review of a measure of a general nature, which can be divided into review by a public authority and judicial review in the administrative justice system. The thesis then concluded with several examples of specific legislation in which a measure of a general nature may appear.

Despite all the shortcomings that the legal regulation of measures of a general nature may contain, it can be stated that this institute has become an integral part of the legal system of the Czech Republic. It is, as we all know, a mixed administrative act with a precisely defined subject matter and generally defined addressees, which is used by public administration bodies for situations where it is not appropriate to conduct administrative proceedings or issue administrative decisions, but at the same time the form of a legal regulation is not appropriate either.

The main purpose of this thesis was to provide a comprehensive view of the issue of general measures of a general nature through the use of specialist literature, commentaries to the relevant legislation and extensive case law. The aim was to clarify some of the problems and challenges associated with the legal regulation of this institution and to raise awareness of its importance within the Czech legal system. At the same time, an important contribution of this work is to raise awareness of the issue of measures of a general nature and to stimulate further discourse and research in this area. Future studies could conduct a deeper analysis of specific cases of the use of these measures in practice and examine their impact on Czech society and the legal system.

Použitá literatura

Tištěná literatura

- BLAŽEK, T. JIRÁSEK, J. MOLEK, P. POSPÍŠIL, P. SOCHOROVÁ, V. ŠEBEK, P. Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.
- HEJČ, D. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-276-2.
- HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- JEMELKA L., PODHRÁZSKÝ M., VETEŠNÍK P., ZAVŘELOVÁ J., BOHADLO D., ŠURÁNEK P., Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5, vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Kopecký, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-820-7.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecná část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.
- Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- SKULOVÁ, S., HEJČ, D., BRAŽINA, R. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. Právník, 2016, č. 10.
- SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
- VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3.

Judikatura

- Nález ÚS IV. ÚS 42/94.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2011, č. j. 5 Ao 1/2011-22.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 05. června 2007, sp. zn. 21 Cdo 612/2006, odst. 36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02. září 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-40.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2010, č. j. Ao 5/2010-169.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489.
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.

Internetové zdroje

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

- Německá právní úprava Opatření obecné povahy - <https://dejure.org/gesetze/BVwVfG/35.html>
- <https://www.zakonyprolidi.cz/>

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a předpisů.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
- Zákon č. 283/2021 Sb., Stavební zákon.
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu).
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.
- Zákon č. 49/1997 Sb., zákon o civilním letectví.
- Zákon č. 114/1995 Sb., zákon o vnitrozemské plavbě.
- Zákon č. 321/2004 Sb., zákon o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství).
- Zákon č. 127/2005 Sb., zákon o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).
- Zákon č. 114/1992 Sb., zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny.
- Zákon č. 458/2000 Sb., zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).
- Zákon č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 370/2017 Sb., zákon o platebním styku.
- Zákon č. 48/1997 Sb., zákon o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.
- Zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).
- Zákon č. 21/1992 Sb., zákon o bankách.

Sekundární zdroje

- GYEPÉŠOVÁ, Veronika. *Opatření obecné povahy*. Plzeň, 2018. Diplomová práce. Západočeská univerzita, Právnická fakulta.
- KAPUSTOVÁ, Vendula. *Opatření obecné povahy jako jedna z forem činností veřejné správy*. Plzeň, 2017. Diplomová práce. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky.
- KRÁTKÁ CHATINYAN, Lucie. *Opatření obecné povahy v oblasti dopravy*. Praha, 2021. Diplomová práce. Vysoká škola CEVRO Institut.
- KRCH, Pavel. *Opatření obecné povahy*. Praha, 2019. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

Seznam použitých zkratk

NSS	Nejvyšší správní soud
VS	Veřejná správa
ČNB	Česká národní banka
EU	Evropská unie
OOP	Opatření obecné povahy
ÚSC	Územně samosprávný celek
ÚS	Ústavní soud
OZV	Obecně závazná vyhláška
ČR	Česká republika
BEREC	Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (The Body of European Regulators for Electronic Communications)
s. ř. s	Soudní řád správní