

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra správního práva a správní vědy

Opatření obecné povahy

Bakalářská práce

Measures of a general nature

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

JUDr. Lenka Scheu Ph.D.

AUTOR PRÁCE

Dominik FIALKA

**PRAHA
2022**

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Čechticích, dne

Dominik FIALKA

ANOTACE

Bakalářská práce se zabývá problematikou opatření obecné povahy, jakožto konkrétně – abstraktního správního aktu představujícího formu činnosti veřejné správy, který zejména v posledních letech získává na svém významu. V práci je nastíněn vývoj opatření obecné povahy, společně s českou právní úpravou tohoto institutu, a to v souvislosti s tvorbou, přijímáním a též případným přezkumem opatření obecné povahy. Závěrečná část práce je soustředěna na analýzu a analogii soudních rozhodnutí v návaznosti na zákonnost opatření vydaných formou mimořádných nařízení ministerstvem zdravotnictví na základě zákonů č. 258/200 Sb., o ochraně veřejného zdraví a z. č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů a jejich následného zhodnocení.

KLÍČOVÁ SLOVA

Formy správní činnosti, opatření obecné povahy, pandemický zákon, smíšený správní akt, soudní přezkum, zákon o ochraně veřejného zdraví

ANNOTATION

The bachelor's thesis deals with the issue of measures of a general nature as a specific – an abstract administrative act representing a form of public administration, which has gained in importance especially in recent years. The work outlines the historical development of measures of general a nature, together with the Czech legislation of this institute, in connection with the creation, adoption and possible review of measures of a general nature. The final part of the thesis is focused on the analysis and analogy of court decisions in connection with the legality of measures of general nature issued in the form of extraordinary regulations by the Ministry of Health on the basis of Acts No. 258/200 Coll., On the protection of public health and measures during the COVID-19 epidemic and on the amendment of some related laws and their subsequent evaluation.

KEYWORDS

Forms of administrative activity, judicial review, measures of a general nature, mixed administrative act, pandemic law, public Health Protection Act

Obsah

Seznam zkratk	6
Úvod	7
1. Formy správní činnosti veřejné správy	9
1.1. Správní činnosti	9
1.2. Individuální správní akty.....	10
1.3. Normativní správní akty	10
1.4. Smíšené správní akty.....	11
1.4.1. Konkrétně – abstraktní správní akty	12
1.4.2. Abstraktně – konkrétní správní akty.....	13
2. Opatření obecné povahy v českém právním řádu	14
2.1. Pojem opatření obecné povahy	14
2.2. Opatření obecné povahy v zahraniční právní úpravě.....	16
2.2.1. Institut opatření obecné povahy v Německu.....	16
2.2.2. Institut opatření obecné povahy ve Švýcarsku	17
2.3. Zakotvení opatření obecné povahy v právním řádu	17
2.3.1. Opatření obecné povahy podle správního řádu.....	18
2.3.2. Opatření obecné povahy podle soudního řádu.....	19
2.4. Materiální a formální pojetí opatření obecné povahy	20
2.5. Opatření obecné povahy podle vybraných právních předpisů	22
2.5.1. Opatření obecné povahy v zákoně o ochraně veřejného zdraví.....	22
2.5.2. Opatření obecné povahy v zákoně o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.....	25
3. Tvorba opatření obecné povahy	27
3.1. Řízení o vydání opatření obecné povahy ve vztahu ke správnímu řízení.....	27
3.2. Řízení o vydání opatření obecné povahy.....	28
3.2.1. Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy.....	29
3.2.2. Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány...	30
3.2.3. Projednání opatření obecné povahy s dotčenými osobami	31
3.2.4. Oznámení a nabytí účinnosti opatření obecné povahy.....	36

3.3.	Vymahatelnost opatření obecné povahy	37
3.4.	Opravné prostředky.....	38
4.	Přezkum opatření obecné povahy	39
4.1.	Přezkumné řízení dle správního řádu	39
4.2.	Přezkum dle soudního řádu správního.....	41
4.2.1.	Věcná příslušnost správních soudů.....	41
4.2.2.	Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části	42
4.2.3.	Návrh na zahájení řízení a jeho posuzování	43
4.2.4.	Rozsudek a jeho účinky.....	43
4.2.5.	Kasační stížnost, ústavní stížnost, obnova řízení	45
5.	Problematika zákonnosti opatření obecné povahy vydaného na základě vybraných právních předpisů	46
5.1.	Vymezení předmětu řízení	46
5.2.	Obsah návrhu na zrušení mimořádného opatření	48
5.3.	Vyjádření odpůrce	49
5.4.	Posouzení Nejvyšším správním soudem	49
5.5.	Závěr řízení.....	53
Závěr		54
Seznam použité literatury		58

Seznam zkratk

NSS	Nejvyšší správní soud
OOP	opatření obecné povahy
PanZ	zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (Pandemický zákon)
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon
ÚS	Ústavní soud
VeřZdr	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
ZoEk	zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

Úvod

Předkládaná bakalářská práce se zabývá problematikou smíšeného správního aktu, konkrétně opatřením obecné povahy, jenž představuje formu činnosti veřejné správy, která v posledních letech čím dál více doznává svého významu, především v době pandemie, kdy mimořádná opatření jsou vydávána právě formou opatření obecné povahy, a to i přesto, že poprvé opatření obecné povahy do české právní úpravy vnesl zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, který nabyl účinnosti dne 1. května 2005.

V úvodu práce je rozebrána problematika správních činností, tedy konkrétních a abstraktních správních aktů, a následně je za pomoci metody komparace vymezen rozdíl mezi těmito správními akty v návaznosti na správní akty smíšené, mezi které opatření obecné povahy řadíme. Hybridní neboli smíšené správní akty dále dělíme na správní akty konkrétně – abstraktní a správní akty abstraktně – konkrétní, přičemž hlavní rozdíl spatřujeme v určení předmětu právní regulace.

V druhé kapitole se práce zaměřuje na samotný institut opatření obecné povahy a též na ukotvení tohoto institutu v českém právním řádu. Za významný právní předpis začleňující problematiku institutu opatření obecné povahy považujeme zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který charakterizuje opatření obecné povahy jako úkon orgánu veřejné moci, který není právním předpisem ani rozhodnutím. V této části práce je též nabídnut pohled na opatření obecné povahy z materiálního a formálního hlediska a porovnání tohoto institutu s obdobnými zahraničními instituty v zahraniční právní úpravě, konkrétně německé a švýcarské, které byly inspirací pro uvedení institutu opatření obecné povahy do české právní úpravy.

Třetí kapitola se zabývá oblastí správních procesů spojených s tvorbou a vydáváním opatření obecné povahy, kterým je největší pozornost věnována ve správním řádu, který upravuje obecný proces pro vydávání opatření obecné povahy. S ohledem na subsidiární podstatu správního řádu se obecná právní úprava pro vydání opatření obecné povahy využívá v případech, pokud zvláštní úprava nestanoví vlastní procesní odchylky pro vydávání opatření obecné povahy.

V kapitole je rozebráno opatření obecné povahy ve vztahu ke správnímu řízení a následně i proces vydávání opatření obecné povahy a na ní navazující problematika vymahatelnosti opatření obecné povahy a opravné prostředky.

Problematikou přezkumu, která od počátku zavedení opatření obecné povahy do českého právního řádu prochází stálým vývojem, je součástí čtvrté kapitoly práce, přičemž je zde představen přezkum ve formě přezkumného řízení vycházející ze správního řádu, a dále přezkum v rámci správního soudnictví v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Co se týče ukotvení samotného soudního přezkumu v zákoně, vycházíme ze zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění zákona č. 77/2021 Sb. s účinností od 1. 4. 2020.

Poslední kapitola se zabývá problematikou posuzování zákonnosti opatření obecné povahy vydaných formou mimořádných opatření Ministerstvem zdravotnictví na základě zákona č. 258/2000 Sb., o veřejném zdraví a zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

Cílem předložené bakalářské práce je uceleně a komplexně představit institut opatření obecné povahy a zhodnotit jeho význam pro současný český právní řád. Následně zhodnotit, zda je legislativní zakotvení tohoto institutu dostačující či nikoliv, jaké jsou nedostatky tohoto institutu, respektive jeho procesních postupů, a to za pomoci metody deskripce a analýzy, a v případě nedostatků navrhnout jejich řešení. Navazujícím cílem práce je dále posoudit a objasnit problematiku zákonnosti konkrétního opatření obecné povahy vydaného formou mimořádného opatření na základě zmíněných zákonů a případně předložit důvody nezákonnosti mimořádného opatření, a to v podobě právních vad, které konkrétní mimořádné opatření obsahovalo. Pro účel dosažení těchto cílů jsou využity metody analýzy a analogie soudních rozhodnutí.

Při zpracování bakalářské práce budu čerpat ze zákonů, odborné literatury a z dostupných odborných článků. S ohledem na činnost správních soudů souvisejících s opatřeními obecné povahy budu též čerpat ze soudní judikatury, především pak z judikatury Nejvyššího správního soudu.

Text práce odpovídá právnímu stavu ke dni 21. 2. 2022.

1. Formy správní činnosti veřejné správy

Opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) řadíme mezi správní akty, které představují jednu ze základních forem realizace veřejné správy. Při vydávání správních aktů je důležité nadřazené postavení subjektů, které tyto úkony provádí, tedy orgánů veřejné správy. Tyto orgány jsou na základě zákonného zmocnění oprávněny veřejnou moc uplatňovat, avšak jen v mezích zákona a způsobem, který zákon stanoví. Naopak na druhé straně adresátům činnosti veřejné správy je zajištěna ústavněprávní záruka, že orgány veřejné správy při realizaci veřejné moci nevybočí z mezí zákona.¹

1.1. Správní činnosti

Jako správní činnost označujeme realizaci veřejné moci nositelem, respektive subjektem veřejné správy, a to prostřednictvím svých orgánů, vykonávanou v mezích zákona a směřující vůči adresátům, tedy fyzickým a právnickým osobám.²

Činnost veřejné správy je realizována v různých formách, z tohoto důvodu lze správní činnosti rozdělit dle konkrétní specifikace, přičemž v literatuře nalezneme toto dělení například pod pojmem „formy správních činností.“ Rozdělení správních činností dle formy představuje důležitou složku v oblasti realizace veřejné správy, neboť má zásadní význam při specifikaci vztahů adresátů veřejné moci na jedné straně a nositelem veřejné správy na straně druhé.³

Pro potřebu pochopení postavení OOP jakožto formy realizace veřejné moci je nutné vymezit dvě základní formy správních činností, a to dle konkrétnosti a abstraktnosti předmětů a adresátů veřejné správy, kterými jsou individuální správní akty a normativní správní akty a na ně navazující smíšené správní akty.

¹ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7. TAMTÉŽ.

1.2. Individuální správní akty

Individuálními správními akty rozumíme jednostranný právně zavazující úkon, respektive rozhodnutí, kterým vykonavatel veřejné moci řeší právní poměry, a to v konkrétních případech a u jmenovitě určených osob, přičemž disponuje i prostředky k donucení plnění stanovených povinností. Důležitým specifikem této formy správních činností je právě konkrétnost věcí a s ní současná konkrétnost, respektive jmenovitá určitost adresátů, vůči kterým správní úkon směřuje.⁴

Mezi základní znaky, kterými se individuální správní akt vyznačuje řadíme jednostrannost a autoritativnost výroku vykonavatele veřejné moci vůči adresátům, avšak pouze v mezích zákona a na základě zákona, dále bezprostřední právní závaznost úkonu a konkrétnost jak v oblasti způsobu vyjádření věci, v níž je rozhodováno, tak i ve způsobu určení adresátů, vůči kterým správní úkon směřuje.⁵

Vydávání správních aktů probíhá ve správním řízení, a to podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SpŘ“), zejména části druhé a třetí, s případnými odchylkami, které vyplývají ze zvláštních právních předpisů.

1.3. Normativní správní akty

Normativní správní akty, též nazývané jako abstraktní správní akty jsou výsledkem normotvorby orgánů veřejné správy, přičemž mají nařizovací povahu a mocenský a autoritativní charakter. Jedná se o jednostranné právní akty, které obsahují obecně závazná pravidla chování vztahující se na blíže neurčitý okruh adresátů. Normativní správní akty jsou právně závazné a mocensky vynutitelné, respektive orgány veřejné správy mají možnost neplnění a nedodržování stanovených pravidel sankcionovat a vynucovat.⁶

⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část. 2.* vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.

⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část. 3.* aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7.

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 4.,* aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4. TAMTÉŽ.

Základními znaky, které normativní správní akty vymezují, jsou jednostrannost, která představuje jednostranný projev vůle příslušného orgánu, jehož prostřednictvím se upravují práva a povinnosti adresátů. Dalším znakem je podzákonost, jelikož normativní správní akty jsou předpisy nižší právní síly, nesmí být v rozporu se zákony a musí být vydány tzv. *secundum et intra legem*, tedy podle zákona a v mezích zákona. Tato povinnost vychází z Ústavy České republiky čl. 2 odst. 3., která zmiňuje, že: „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“, ale též z Listiny základních práv a svobod, která se této povinnosti věnuje v čl. 2 odst. 2., která stanovuje podmínku uplatňování státní moci jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Všechny normativní správní akty jsou právně závazné, ve smyslu, že adresáti úkonů nemohou rozhodovat o tom, zda stanovené pravidlo dodrží či nikoliv. Nedodržení, popřípadě neplnění stanovených povinností je spojeno s právními důsledky, konkrétně sankcemi, respektive správním trestem. Stěžejním znakem odlišujícím normativní správní akty od individuálních správních aktů je abstraktnost a obecnost, která spočívá v neurčitě vymezeném okruhu adresátů a zpravidla i v obecném vyjádření upravované věci.⁷

1.4. Smíšené správní akty

Smíšené správní akty představují formu činnosti veřejné správy, kterou je veřejná správa realizovaná navenek. Tyto správní akty, někdy též nazývané jako správní akty hybridní, jsou specifické tím, že vykazují jak znaky normativních správních aktů, tak i individuálních správních aktů, a to z důvodu ne zcela striktní oddělenosti těchto právních forem. Problematika konkrétnosti a abstraktnosti v oblasti předmětu regulace, popřípadě v oblasti adresátů správního úkonu umožňuje vzájemnou kombinaci těchto znaků, čímž vytváří prostor pro smíšené správní akty. Z hlediska vzájemné kombinace konkrétnosti, respektive

⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

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

abstraktnosti v oblasti předmětu regulace a adresátů rozdělujeme smíšené správní akty na konkrétně – abstraktní a abstraktně – konkrétní správní akty.⁸

1.4.1. Konkrétně – abstraktní správní akty

Konkrétně – abstraktní správní akty se v oblasti regulovaného předmětu chovají jako individuální správní akty, tedy konkrétně určují předmět úpravy, na druhé straně v otázce adresátů, se tyto správní akty tváří jako normativní správní akty, neboť okruh adresátů určují pouze obecně, jako množinu vymezenou určitými znaky. Tato definice vymezení okruhu adresátů je důležitá pro odlišení konkrétně – abstraktních správních aktů od individuálních správních aktů, neboť problematika vymezení adresátů je klíčovým rozdílem mezi těmito akty, protože konkrétní předmět regulace je znak, který mají obě formy správních aktů totožný.⁹

V případě konkrétně – abstraktních aktů rozumíme konkrétním předmětem stav, kdy je správním úkonem regulovaná konkrétní skutková podstata. Z důvodu obtížného určení, zda jde o konkrétní nebo abstraktní předmět regulace je možné se inspirovat německou doktrínou a povahu skutkové podstaty zkoumat z pohledu specifických kritérií.¹⁰

Prvním znakem je prostorové kritérium, kterým se zohledňuje, zda se regulace vztahuje ke konkrétní a jedinečné skutkové podstatě vyjádřené prostorem. Dalším kritériem určujícím konkrétnost předmětu regulace je kritérium věcné. V tomto případě konkrétnost předmětu spočívá v tom, že se předmět regulace vztahuje na konkrétně vymezené věci. Další kritérium, kterým německá doktrína vymezuje konkrétnost předmětu je kritérium časové, kterým se zohledňuje délka trvání závaznosti aktu a s tím související kritérium teleologické, které bere v úvahu, zda je účelem správního aktu právní úprava *ad hoc* či nikoliv. Posledním znakem je kritérium obsahu právní úpravy, přičemž konkrétnost

⁸ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

HEJČ, David, et al. *Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy*. Právník [online]. 2016, č. 10, str. 829–842. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2016/10/03.Hej%C4%8D_10_2016.pdf.

⁹ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

¹⁰ TAMTÉŽ.

předmětu regulace se posuzuje z hlediska míry komplexnosti a podrobnosti právní úpravy.¹¹

1.4.2. Abstraktně – konkrétní správní akty

Abstraktně – konkrétní správní akty se abstraktností předmětu podobají normativním správním aktům, avšak v oblasti vymezení okruhu adresátů se tyto správní úkony rozcházejí. Z kritérií popsaných výše lze vycházet i v případě určování, zda se jedná o abstraktně – konkrétní správní akty či nikoliv. Tato forma správních úkonů se vyznačuje obecným vymezením předmětu regulace a současně konkrétním, respektive jmenovitým určením okruhu adresátů, kterých se správní úkon týká.¹²

Obecně je využití abstraktně – konkrétních správních aktů v praxi v porovnání s konkrétně – abstraktními správními akty menšinové až zanedbatelné.

¹¹ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

¹² TAMTÉŽ.

2. Opatření obecné povahy v českém právním řádu

2.1. Pojem opatření obecné povahy

Institut OOP řadíme do skupiny smíšených správních aktů a vymezujeme jej negativním pojetím jako institut, který není právním předpisem ani rozhodnutím, respektive správním aktem. Negativní zákonné vymezení OOP je odbornou literaturou často kritizováno, když například dle Hendrycha „[...] *negativní vymezení dává malou záruku, aby tento institut byl používán efektivně a ve prospěch adresátů. [...] tato nová právní forma vyvolává často neoprávněná očekávání v oblastech, kde může být její využití problematické vzhledem k účelu a smyslu řešení [...]*“¹³ Co se týče pozitivního pojetí, můžeme využít původní návrh SpŘ z roku 2003, kde bylo OOP vymezeno jako „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“ Tyto definice demonstrují, že OOP se nachází na pomezí právních předpisů a správních rozhodnutí, přičemž s právními předpisy je pojí blíže nevymezený okruh adresátů a možnost soudního přezkumu a se správními akty je spojuje především konkrétnost určité věci. Současně je pro oba tyto správní instituty typická jednostrannost, jelikož se jedná o vrchnostenské úkony. I proto se OOP někdy charakterizuje jako konkrétně – abstraktní správní akt.¹⁴

Za podstatný znak této formy správní činnosti považujeme, že v konkrétní věci závazně upravuje právní poměry nikoli individuálně určeného či určitelného okruhu adresátů, ale osob vymezených druhově. Opatření obecné povahy se uplatňuje ve chvíli, kdy činnost veřejné správy vyžaduje přijímat takové akty, které nejsou výlučně konkrétními nebo abstraktními, ale jsou jejich vzájemnou kombinací, respektive jsou správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Dalšími znaky OOP jsou jednostrannost, kombinace konkrétní a abstraktní regulace, právní

¹³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

závaznost úkonu, přímo působící právní účinky úkonu a směřování aktu vůči nepodřízeným adresátům.¹⁵

K problematice institutu OOP se taktéž vyjádřil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) jehož pohled na tuto správní činnost lze spatřit na rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, ve kterém se vymezil k problematice tak, že, OOP je správní akt s konkrétně určeným předmětem regulace a s obecně vymezeným okruhem adresátů. K tomuto vymezení pojmu NSS dospěl na základě ustanovení § 173 odst. 3 SpŘ, které zní: „*Povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.*“ K pojmu OOP se také vyjádřil Ústavní soud České republiky (dále jen „ÚS“), který jej označil jako určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy základních forem jednostranných správních aktů, a to normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) správních aktů na straně druhé.¹⁶

Jako komplexní definici OOP lze využít Rozsudek NSS, který vymezil OOP jako správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů, který je výsledkem činnosti veřejné správy a není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem, přičemž o rozhodnutí se nejedná, protože nesměruje vůči jmenovitě určené osobě, popřípadě osobám, ale naopak vůči neurčitému okruhu adresátů. Právním předpisem není proto, že jeho předmět regulace je řešení konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu.¹⁷

¹⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. US 14/07.

¹⁷ Rozsudek rozšířeného senátu NSS 5 As 85/2015-36 (bod 18 odůvodnění).

2.2. Opatření obecné povahy v zahraniční právní úpravě

Pohled na institut OOP v zahraničních právních úpravách je důležitý z hlediska toho, že právě využitím tohoto institutu v zahraničí se inspirovala česká právní úprava při zavádění OOP do SpŘ. Toto tvrzení lze demonstrovat na důvodové zprávě vlády k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., SpŘ, ve kterém o institutu opatření obecné povahy stojí že, „*Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností [...] Předkládaná úprava se inspiroje kromě zahraničních úprav [...].*“¹⁸ Touto zahraniční inspirací je zřejmě myšlena především právní úprava německá a právní úprava švýcarská.¹⁹

2.2.1. Institut opatření obecné povahy v Německu

V německé právní úpravě nalezneme obdobu OOP v § 35 zákona o správním řízení z roku 1976 pod označením *Allgemeinverfügung*, v českém překladu všeobecné opatření, a jedná se o tradiční součást forem činnosti veřejné správy. Na rozdíl od české právní úpravy obsahuje německý správní řád pozitivní vymezení tohoto institutu, které chápe správní akt jako každé nařízení, rozhodnutí nebo jiné výsostné opatření, které činí úřad k regulaci konkrétního případu v oblasti veřejného práva, a které má bezprostřední právní účinek, přičemž všeobecné opatření může mít buď konkrétní předmět a abstraktní adresáty nebo naopak. Německé právo pojem *Allgemeinverfügung* chápe tedy jako správní akt, určený obecně definovanému okruhu adresátů v konkrétní věci. Současně musí splňovat definiční znaky, a to, že se jedná o vrchnostenské opatření vydané úřadem, má přímé právní následky, týká se konkrétního případu a působí navenek, tedy na subjekty mimo úřad. Na základě těchto znaků rozlišuje německá právní úprava tři typy těchto institutů, a těmi jsou OOP týkající se osob, OOP

¹⁸ Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, č. 500/2004 Dz. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>.

¹⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

týkající se veřejnoprávní vlastnosti určité věci a OOP týkajícího se všeobecného užívání konkrétní věci.²⁰

2.2.2. Institut opatření obecné povahy ve Švýcarsku

Švýcarská právní úprava pojem OOP nezná, avšak švýcarská doktrína i judikatura pracují s pojmem *Allgemeinverfügung*. Na rozdíl od německé právní úpravy není tento institut tak propracovaný a nerozlišuje jednotlivé typy těchto opatření podle jejich povahy. *Allgemeinverfügung* je ve švýcarské právní úpravě vymezen jako forma správní činnosti mezi právním předpisem a rozhodnutím. Stejně jako individuální správní akt upravuje konkrétní případ, avšak na rozdíl od rozhodnutí je určen širšímu, individuálně neurčenému okruhu adresátů. V případě správního řízení nebo soudního přezkumu se s tímto institutem pracuje jako s individuálním správním aktem, je tedy možné proti němu podat opravný prostředek i správní žalobu, nestanoví-li právní úprava něco jiného. Současně švýcarská právní úprava umožňuje možnost přezkoumání z hlediska zákonnosti, jak je tomu u právních předpisů. V komparaci s německou právní úpravou je nutné uvést, že švýcarské právo chápe všeobecné opatření úžeji než německá právní úprava, tedy všeobecné opatření chápe jako institut, který je konkrétní, co se týče předmětu, avšak obecný, co se týče okruhu adresátů, vůči kterým směřuje.²¹

2.3. Zakotvení opatření obecné povahy v právním řádu

Ukotvení OOP v českém právním řádu lze nalézt v šesté části zákona č. 500/2004 Sb., SpŘ, konkrétně pak v § 171 až § 174, kde je OOP upraveno jako forma činnosti veřejné správy. Základy právní úpravy OOP byly do českého právního řádu zavedeny s přijetím SpŘ, který nabyl účinnosti ke dni 1. ledna 2006, ačkoliv již před jeho přijetím vykazovaly některé formy činnosti veřejné správy

²⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝL'OVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ, David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4.

²¹ TAMTÉŽ.

upravené zvláštními zákony znaky tohoto institutu. Konkrétně se jedná o zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (dále jen „ZoEk“), který nabyl účinnosti 1. května 2005, a který tento institut výslovně zavedl a poprvé tím zakotvil „zmocnění“ k vydávání OOP, čímž současně založil i pravomoc správních soudů rozhodovat o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části. Jako další paradox lze sledovat, že dříve, než nabyl účinnosti SpŘ, který upravuje regulaci tvorby OOP, nabyla účinnosti novela zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“) upravující zrušování OOP provedená ZoEk. Zmocnění k vydávání OOP dále stanovil zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StavZ“) a následně pak zákon č. 20/1997 Sb., o státní památkové péči, respektive jeho novela č. 307/2000 Sb. Následně se výslovné ustanovení o OOP jako formě správního úkonu objevilo v řadě novel zákonů.²²

2.3.1. Opatření obecné povahy podle správního řádu

Správní řád upravuje OOP v § 171 až § 174, přičemž definici nalezneme v §171 SpŘ, avšak jen v negativním vymezení ve znění „*Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“ Jedná se tedy pouze o obecnou a subsidiární úpravu institutu OOP, což v praxi znamená, že má-li být vydáno na základě zvláštního zákona OOP a zvláštní zákon nestanovuje odchylnou právní úpravu, uplatní se § 171 až § 174 SpŘ subsidiárně. Negativní vymezení pojmu OOP ve SpŘ má důsledky materiální i procesní. SpŘ tímto vymezením ponechává na zvláštních zákonech, aby podle povahy věci stanovily, ve kterých případech a za jakých podmínek má být OOP vydáno na místo právního předpisu, popřípadě rozhodnutí. Rovněž dává SpŘ volnost zvláštním zákonům, aby upravily postup při vydávání OOP jinak, než stanoví SpŘ, s výjimkou povinnosti správního úřadu zveřejnit návrh OOP, přijímat připomínky a námítky k návrhu a zabývat se jimi a OOP odůvodnit a zveřejnit formou veřejné vyhlášky.

²² FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

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

Správní řád tedy vymezuje pouze obecné znaky OOP a stanoví základní pravidla pro jeho vydávání. Jaká OOP jsou vydávána a v jakém procesním režimu určují zvláštní zákony.²³

Podle obecné úpravy OOP ve SpŘ se subsidiárně postupuje nejen ve všech případech, kdy zvláštní právní úprava OOP výslovně pojmenovává, ale také v některých případech, kdy správní akt naplňuje pojmové znaky OOP, aniž by byl jako OOP výslovně jmenován.²⁴

2.3.2. Opatření obecné povahy podle soudního řádu

Správní řád soudní (dále jen „SŘS“) obsahuje právní úpravu soudního přezkumu OOP, avšak sám neobsahuje vlastní definici tohoto institutu, proto vychází z vymezení obsaženého ve SpŘ. Z toho důvodu OOP podle SŘS naplňuje totožné pojmové znaky konkrétně – abstraktního správního aktu jako OOP podle SpŘ. Podle SŘS se o OOP jedná především v případech, kdy byl úkon vydán jako OOP podle SpŘ, tedy podle části šesté SpŘ za subsidiární aplikace uvedené právní úpravy.²⁵

Odlišností v přístupu, zda se jedná o OOP v rámci SpŘ nebo naopak v rámci SŘS je ta skutečnost, že i v případech, kdy správní akt naplňuje pojmové znaky institutu OOP, avšak zvláštní úprava v souvislosti s jeho vydáváním výslovně vylučuje aplikaci procesní úpravy podle SpŘ a nejedná se proto v tomto smyslu o OOP vydávané podle SpŘ, jedná se o správní akt OOP podle SŘS, respektive OOP pro účely jeho soudního přezkumu. Výjimečně považujeme za OOP podle SŘS takový správní akt, který zvláštní právní úprava výslovně podřazuje pod jinou právní formu než OOP, především právní předpis, a tím mu přiděluje i vlastní procesní režim jeho vydání.²⁶

²³ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

²⁴ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

²⁵ TAMTÉŽ.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní v posledním znění.

²⁶ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

2.4. Materiální a formální pojetí opatření obecné povahy

V souvislosti s vymezením pojmu OOP představuje důležitou roli otázka jeho materiálního nebo formálního pojetí. Z důvodu negativního vymezení pojmu v SpŘ, lze tento institut vyložit jak materiálně, tak formálně. V případě formálního výkladu § 171 SpŘ by OOP byl jen takový úkon příslušného správního orgánu, který by byl za OOP zvláštním zákonem výslovně označen, zatímco podle materiálního pojetí, které se soustředí na obsahovou stránku předmětného ustanovení, jsou za OOP považovány případy upravené zvláštním zákonem, které jen svým obsahem naplňují obsah § 171 SpŘ i bez jejich výslovného označení.²⁷

Z hlediska OOP je tak důležité, zda lze za OOP považovat všechny úkony příslušných správních orgánů splňující jeho definiční znaky bez ohledu na to, jak zvláštní zákony tyto úkony příslušných správních orgánů označují (tj. materiální pojetí), nebo zda lze za OOP považovat pouze ty úkony, které zvláštní zákony za OOP přímo označují (tj. formální pojetí).²⁸

Absence pozitivního zákonného vymezení vedla k různým pohledům judikatury na problematiku, kdy mají správní orgány vydávat OOP. V rámci formálního pojetí správní orgány mají vydávat OOP pouze v případech, kdy to zvláštní zákon výslovně stanoví, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených, zatímco v těch případech, kdy zvláštní zákon jmenovitě nestanoví, zda se jedná o OOP či nikoliv, nelze OOP použít. Naopak materiální pojetí umožňuje správním úřadům vydávat OOP ve všech případech, kdy jsou pro určitý úkon veřejné správy naplněny pojmové znaky institutu OOP, a to i přesto, že zvláštní zákon pro takový úkon výslovně formu OOP nestanoví.²⁹

²⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

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

²⁸ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

²⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.

Pohled judikatury NSS na tuto problematiku zpočátku zastával pojetí materiální.³⁰ Avšak rozšířený senát NSS následným usnesením přiklonil k pojetí formálnímu, a to poté co dospěl k závěru, že „opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu á contrario lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu ustanovení § 171 a násl. Nového správního řádu.“³¹ Zmíněné rozhodnutí bylo ovšem následně zrušeno nálezem ÚS³², v jehož odůvodnění ÚS vyjádřil přednost materiálního pojetí OOP před formálním, což mělo za následek možnost materiálního posuzování správních aktů jako OOP, i když je takto jejich právní úprava neoznačovala. I následná judikatura ÚS³³ potvrdila přednost materiálního pojetí, podle kterého lze správní akt považovat za OOP v případě, kdy naplňuje všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tedy konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Materiální přístup soudní judikatury setrval do současnosti, avšak postupný vývoj judikatury upřesnil a nadále upřesňuje chápání této problematiky.³⁴

I přesto, že z pohledu judikatury zvítězilo materiální pojetí, legislativní praxe spíše směřuje k výslovnému zákonnému stanovení formy úkonu orgánu veřejné správy, tj. OOP.³⁵

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005–98, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.

³¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07; nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07; nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1639/07.

³⁴ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

³⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

2.5. Opatření obecné povahy podle vybraných právních předpisů

V šesté části SpŘ nalezneme pouze obecné znaky institutu OOP, které stanoví základní pravidla pro jeho vydávání. Právní úpravu, podle které jsou správní orgány zmocněny k vydání OOP zde nenalezneme. Problematika zákonného zmocnění správních orgánů k vydání OOP je ponechána na zvláštní právní úpravě. Toto vyplývá z § 171 SpŘ, který stanoví, že „*podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“ První zvláštní právní úpravou, která institut OOP výslovně obsahovala, a to ještě před nabytím účinnosti SpŘ, je ZoEk regulující oblast elektronických komunikací.³⁶

Z důvodu mnohočetnosti zvláštních zákonů, které obsahují výslovné zmocnění správních orgánů k vydávání OOP v různých oblastech práva, jsem se rozhodl věnovat se zde pouze těm zvláštním právním předpisům, které jsou významné pro závěrečnou kapitolu mé bakalářské práce, tedy zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „VeřZdr“) a zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „PanZ“).

2.5.1. Opatření obecné povahy v zákoně o ochraně veřejného zdraví

V oblasti ochrany veřejného zdraví je VeřZdr jedním z právních předpisů, které využívají právní institut OOP, a to v různých oblastech ochrany zdraví. Jedná se o zvláštní právní úpravu, která upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob, a to v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví, dále upravuje soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví a určuje jejich působnost a

³⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

pravomoc, a také stanoví úkoly dalších orgánů veřejné správy v oblastech ochrany a podpory veřejného zdraví včetně hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí.³⁷

První zmínku o OOP ve VeřZdr nalezneme v § 31 odst. 3, který stanoví, že v případě překročení hygienických limitů hluku z leteckého provozu na letištích s roční kapacitou přesahující 50 tisíc vzletů nebo přistání a vojenských letištích je provozovatel letiště povinen navrhnout vydání OOP podle SpŘ ke zřízení ochranného hlukového pásma, přičemž OOP vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí nebo Ministerstvem obrany, jde-li o letiště vojenské.

Obsáhleji se problematikou opatření obecné povahy VeřZdr zabývá v § 94a, kde nalezneme výčet opatření, která vydává krajská hygienická stanice nebo Ministerstvo zdravotnictví, a to formou OOP.

V § 94a odst. 1 zákon stanoví, že institut OOP se využije pro vydání tzv. monitorovacího kalendáře, a to podle § 82a odst. 1 písm. a) VeřZdr. Toto OOP vydává krajská hygienická stanice, přičemž nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky v sídle krajské hygienické stanice.

V odstavci druhém výše zmíněného paragrafu nalezneme opatření na úseku jakosti vod ke koupání podle § 82a odst. 1 písm. b) a c) a opatření orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 82a odst. 1 písm. d), dále na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 80 odst. 5, 6, 7 a § 82 odst. 2 písm. l), m), p), a stanovení dalších infekčních nemocnění podle § 80 odst. 1 písm. j), přičemž v témže odstavci zákon stanoví, že příslušné orgány ochrany veřejného zdraví ,výše zmíněné opatření vydají jako OOP.

Tato opatření nabývají účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal a vyvěšuje jej na dobu minimálně 15 dnů. V případě, že se jedná o OOP Ministerstva zdravotnictví, zašle jej krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu minimálně 15 dnů. V den následující po nabytí

³⁷ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů V posledním znění.

účinnosti opatří příslušný orgán ochrany veřejného zdraví OOP záznamem o jeho účinnosti. Za předpokladu, že pominuly nebo se změnily důvody k vydání OOP, orgán ochrany veřejného zdraví jej bezodkladně zruší nebo změní.³⁸

Současně je nutné zmínit, že forma mimořádných opatření vydaná podle VeřZdr byla ne jednou součástí soudního sporu. Příkladem může být spor o nezákonnost protiepidemických opatření pražské hygienické stanice vydaných podle VeřZdr, konkrétně podle § 85 tohoto zákona, o kterém rozhodoval Městský soud v Praze. V tomto sporu Městský soud v Praze rozhodl ve prospěch odpůrce, tedy Hygienické stanice hlavního města Prahy, který argumentoval, že se jedná o právní předpis *sui generis*, a že návrh na zrušení OOP je tedy nepřípustný, poněvadž obecným soudům nepřísluší přezkoumávat právní předpisy.³⁹

Navrhovatel s tímto rozhodnutím nesouhlasil a podal proti usnesení kasační stížnost k NSS, ke které se NSS vyjádřil ve prospěch navrhovatele, a to následovně: „*znění § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož se mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku stanovují formou nařízení jako právního předpisu krajské hygienické stanice, přitom podle pravidla lex posterior derogat priori musí ustoupit pozdější právní úpravě představované § 94a odst. 2 téhož zákona, která stanoví, že se tato mimořádná opatření vydávají jako opatření obecného povahy.*“⁴⁰

Z výše zmíněného rozsudku vyplývá, že NSS poukazuje na to, že § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví působí vůči § 85 téhož zákona jako pozdější právní úprava. Podle ustanovení § 94a odst. 2 VeřZdr je nutné opatření proti šíření infekčních onemocnění vydávat jako OOP. Vzhledem k zásadě *lex posterior derogat priori* je proto nutné považovat tato nařízení za OOP podle § 94a odst. 2 VeřZdr, nikoliv za právní předpis ve smyslu § 85 téhož zákona.

Závěrem lze konstatovat, že za OOP podle VeřZdr je nutné považovat nejen opatření uvedená v § 94a, ale také opatření, která v tomto paragrafu nejsou uvedena, příkladem mohou být opatření obsažená v § 69, kterými jsou mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku.

³⁸ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví v posledním znění.

³⁹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2020, sp. zn. 3 A 76/2020.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 4 As 258/2020-60.

2.5.2. Opatření obecné povahy v zákoně o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 94/2021 Sb., který nabyl účinnosti dne 27. 02. 2021, využívá při provádění mimořádných opatření právního institutu OOP. Zákon byl vytvořen lex specialis, tedy přímo upravuje opatření pro zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19 a jeho dopadů na území České republiky. V § 1 odst. 2 PanZ je zakotven vztah subsidiarity mezi PanZ a VeřZdr.⁴¹

Pandemický zákon umožňuje Ministerstvu zdravotnictví a hygienickým stanicím vydávat OOP, tj. mimořádná opatření, proti šíření onemocnění covid-19, přičemž oblasti zásahu těchto opatření jsou konkrétně vyjmenovány v § 2 odst. 2 PanZ. Platnost těchto opatření je podmíněna vyhlášením stavu pandemické pohotovosti. Ten je podle § 1 odst. 3 PanZ vyhlášen účinností PanZ, přičemž jej lze ukončit či znova obnovit usnesením Poslanecké sněmovny přijatým na návrh vlády nebo jedné pětiny všech poslanců. Toto usnesení o ukončení, popřípadě obnovení stavu pandemické pohotovosti se vyhláší ve Sbírce zákonů.⁴²

Jak již bylo výše zmíněno, mimořádná opatření nalezneme v § 2 PanZ. První odstavec zmíněného paragrafu stanoví, že Ministerstvo zdravotnictví, krajské hygienické stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy mohou za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádná opatření, kterými mohou přikázat, zakázat nebo omezit určité činnosti a služby, jejichž výkonem by mohlo dojít k šíření onemocnění COVID-19, anebo stanovit podmínky, za kterých lze takové činnosti provádět a služby poskytovat. V odstavci druhém nalezneme taxativní výčet mimořádných opatření, která se týkají celé řady oblastí života občanů. Třetí odstavec stanoví, že osoby, na které se mimořádná opatření vztahují, jsou povinny se těmito opatřeními řídit. Čtvrtý odstavec stanovuje podmínku, že mimořádná opatření podle § 2 PanZ nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) VeřZdr, jejichž účelem je

⁴¹ Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů v posledním znění.

⁴² TAMTÉŽ.

likvidace epidemie COVID-19, mohou být nařízena pouze za stavu pandemické pohotovosti.

Třetí paragraf PanZ upravuje podmínky nařízení mimořádných opatření, mezi které patří například nezbytně nutný rozsah a nezbytná doba nařízení mimořádných opatření, dále zohlednění epidemiologické situace v odůvodnění mimořádného opatření, souhlas vlády atd.

Mimořádná opatření přijatá podle PanZ, co se právní formy týče, jsou na rozdíl od opatření přijatých podle VeřZdr, kde může být sporné (viz přechozí kapitola), zda se jedná o OOP nebo právní předpis sui generis, zcela jednoznačně OOP. Tento fakt je podložen ustanovením PanZ, a to konkrétně v § 3 odst. 6, který ve větě první říká, že: *„Mimořádné opatření podle § 2 vydá ministerstvo nebo krajská hygienická stanice jako opatření obecné povahy, a to bez řízení o návrhu opatření obecné povahy.“*

V § 3 odst. 6 PanZ je taktéž stanoveno, že mimořádné opatření nabývá účinnosti čtvrtým dnem ode dne vyvěšení na úřední desce Ministerstva zdravotnictví nebo krajské hygienické stanice, nestanoví-li Ministerstvo zdravotnictví nebo krajská hygienická stanice pozdější den nabytí účinnosti mimořádného opatření. V případě, že hrozí nebezpečí z prodlení, lze stanovit dřívější den nabytí účinnosti. Mimořádné opatření se vyvěšuje na úřední desce po dobu nejméně 15 dnů.

3. Tvorba opatření obecné povahy

Obecná právní úprava OOP se nachází, jak již bylo výše zmíněno, v části šesté SpŘ. Největší pozornost SpŘ věnuje procesu tvorby, respektive vydání OOP, a to především v § 172 a § 173. Ve SpŘ nalezneme pouze obecný procesní postup pro vydávání OOP, který se použije v případě, že zvláštní právní úprava nestanoví vlastní procesní odchylky. Tato subsidiární aplikace SpŘ vychází z § 1 odst. 2 SpŘ, který stanoví, že tento zákon a jeho ustanovení se použijí v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup, respektive je zde stanoveno pravidlo *lex specialis derogat lex generalis*, tedy pravidlo, že zvláštní právní úprava se aplikuje přednostně před úpravou obecnou, která se uplatní jen tam, kde zvláštní právní předpis věc sám neupravuje. Vzhledem ke smíšené povaze institutu OOP se řízení o vydání opatření pohybuje na hraně správního řízení směřující k vydání správního rozhodnutí a postupu při vydávání právních předpisů.⁴³

3.1. Řízení o vydání opatření obecné povahy ve vztahu ke správnímu řízení

Na úvod je v tomto kontextu nutné zmínit § 174 odst. 1 SpŘ, které stanoví, že: „Pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.“ Prvotně je nutné stanovit rozdíl mezi pojmy „obdobně“ a „přiměřeně“, přičemž rozdíl v jejich používání nalezneme v čl. 41 legislativních pravidel vlády. Slovo „obdobně“ odkazuje na řízení se určitou právní úpravou v plném rozsahu, oproti tomu pojem „přiměřeně“ odkazuje na právní vztahy, které se mají řídit určitou právní úpravou, avšak ne v plném rozsahu, respektive, mají se řídit jen některými částmi této právní úpravy.⁴⁴

Z výše zmíněného tedy vyplývá, že první část SpŘ se při vydání OOP využije v plném rozsahu, zejména pak základní zásady činnosti správních orgánů

⁴³ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

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

⁴⁴ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ, David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4.

uvedené v § 2 až v § 8, které se použijí při výkonu veřejné správy, a to i v případech, kdy zvláštní právní úprava stanoví, že SpŘ nepoužije, ale sama úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, přičemž tato povinnost vychází z § 177 odst. 1 SpŘ. Druhá část SpŘ, tedy obecná ustanovení o správním řízení se využije přiměřeně, je tedy nutné zvažovat, jaká ustanovení jsou z povahy věci s ohledem na rozdílnost mezi správním rozhodnutím a OOP použitelná pro řízení o vydání OOP. Jako příklady lze zmínit § 11 SpŘ o místní příslušnosti, ustanovení o vedení řízení, jednacím jazyku a spisu obsažené v § 15 až § 17 SpŘ, dále ustanovení o protokolu v § 18 SpŘ, ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou a o úřední desce obsažené v § 25 a § 26 SpŘ, na jejichž ustanovení odkazuje přímo § 172 odst. 1 SpŘ, obecné zásady k podkladům řízení stanovené v § 50 SpŘ a v neposlední řadě i požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí v § 68 odst. 3. SpŘ, naopak vyloučeno je například ustanovení o opravných prostředcích vyjma přezkumného řízení a ustanovení o exekuci.⁴⁵

3.2. Řízení o vydání opatření obecné povahy

Řízení o vydání OOP podle obecné právní úpravy uvedené ve SpŘ je řízením o návrhu OOP, který je po vypracování projednán, přičemž v tomto důsledku může být změněn či doplněn a následně se rozhoduje o jeho schválení, respektive vydání. Tento proces vydávání OOP lze rozdělit do čtyř fází, které jsou následovné:

1. zahájení řízení o vydání OOP, který souvisí se zpracováním návrhu OOP;
2. projednání návrhu OOP s dotčenými orgány;
3. projednání návrhu OOP s dotčenými osobami; a
4. Oznámení a nabytí účinnosti OOP.

V souvislosti s výše zmíněnými fázemi řízení o vydání OOP je nutné zmínit, že zvláštní právní úprava některé z uvedených fází omezuje, popřípadě zcela vylučuje.⁴⁶

⁴⁵ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

⁴⁶ TAMTÉŽ.

3.2.1. Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy

Obecná právní úprava OOP obsažená ve SpŘ předpokládá, avšak výslovně nestanoví, že návrh OOP vypracovává ten správní orgán, který je místně a věcně příslušný k jeho vydání dle zvláštního zákona, současně tato zvláštní právní úprava může stanovit výjimku a sice, že návrh OOP vypracovává jiný správní orgán než ten, který je příslušný k jeho vydání (viz například OOP na úseku územního plánování).⁴⁷

V části šesté SpŘ není stanoveno, zda se řízení o vydání OOP zahajuje z moci úřední, popřípadě na návrh dotčené osoby, současně část šestá SpŘ ani jednu z těchto možností nevyklučuje. Obecně se při tvorbě OOP podle obecné právní úpravy uvedené ve SpŘ předpokládá, že řízení o vydání OOP se zahajuje z moci úřední, avšak rozhodující roli sehrává zvláštní právní úprava, která stanoví, zda je proces vydávání OOP zahajován z moci úřední nebo na návrh dotčené osoby, nelze proto vyloučit i případy, kdy zvláštní zákon bude umožňovat zahájení řízení o vydání OOP na základě obou variant, případně jen na základě žádosti, přesto je nutné dodat, že naprostá většina řízení o OOP je zahájena z moci úřední. Jako příklad OOP vydávaného na žádost lze uvést opatření, kterým se nařizuje přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby podle § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, na základě žádosti uživatele honitby.⁴⁸

Co se týče okamžiku zahájení řízení o vydání OOP z moci úřední, zahajuje se oznámením návrhu OOP veřejnou vyhláškou zveřejněnou na úřední desce. Zahájení řízení na návrh je zahájeno dnem, kdy je návrh, popřípadě žádost na vydání OOP doručena příslušnému správnímu orgánu.⁴⁹

⁴⁷ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

⁴⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

⁴⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

3.2.2. Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány

Zveřejnění návrhu OOP za účelem jeho projednání s dotčenými osobami, včetně jeho odůvodnění, předchází jeho projednání s dotčenými orgány podle § 136 SpŘ, na což odkazuje § 172 odst. 1 SpŘ, přičemž se jedná o projednání návrhu OOP uvnitř veřejné správy, respektive dotčenými orgány. Dotčenými orgány jsou vedle orgánů, které zvláštní zákon pro dané řízení o vydání OOP označuje, nebo u kterých zvláštní právní úprava stanoví, že jsou příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, také územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku. Příslušný správní orgán, který vede řízení o vydání OOP je povinen návrh OOP projednat se všemi dotčenými orgány, případné opomenutí představuje procesní vadu, která může vést až ke zrušení OOP. Na odůvodnění OOP mají být s ohledem na přiměřenou aplikaci § 68 SpŘ kladeny obdobné požadavky jako na odůvodnění správních rozhodnutí.⁵⁰

Ve SpŘ není upravena ve vztahu k OOP forma ani závaznost úkonů vydávaných dotčenými orgány v rámci projednávání návrhu OOP, ta je ponechána na zvláštní právní úpravě. Zvláštní právní úprava může v této souvislosti stanovit i zvláštní podrobnou úpravu projednávání návrhu s dotčenými orgány, na druhé straně může projednání návrhu OOP s dotčenými orgány i zcela vyloučit. Jako příklad lze uvést § 94a odst. 2 VěřZdr.⁵¹

⁵⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

⁵¹ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

3.2.3. Projednání opatření obecné povahy s dotčenými osobami

Projednávání návrhu OOP s dotčenými osobami je klíčovou fází řízení o vydání OOP, přičemž jí předchází zveřejnění návrhu OOP s odůvodněním, která již byla projednána s dotčenými orgány, a to tak, že správní orgán doručí návrh opatření veřejnou vyhláškou podle § 25 SpŘ, kterou zveřejní na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů obcí, jejichž správního obvodu se OOP týká, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávali námítky a připomínky. Současně platí, že návrh musí být zveřejněn způsobem umožňující dálkový přístup, popřípadě jiným způsobem v místě obvyklým. Správní řád též stanoví, že návrh opatření musí být zveřejněn minimálně po dobu 15 dnů. Rozhodující z hlediska počítání času je den zveřejnění návrhu OOP na úřední desce příslušného správního orgánu, které jediné má účinky doručení návrhu OOP.⁵²

Zveřejněný návrh opatření musí též obsahovat výslovnou výzvu, aby se dotčené osoby k návrhu OOP vyjádřili, a to prostřednictvím připomínek a námitek. V případě absence této výslovné výzvy se jedná o porušení zákonem stanoveného procesního postupu, což by mohlo mít za důsledek až zrušení OOP v přezkumném řízení nebo ve správním soudnictví. Současně je nutné zmínit, že existují případy, kdy zvláštní právní úprava vylučuje projednání návrhu OOP s dotčenými osobami, jako příklad lze uvést mimořádná opatření podle PanZ, která se vydávají bez řízení o návrhu.⁵³

Obecná právní úprava ve SpŘ též počítá s případem, kdy rozsah návrhu OOP znemožňuje zveřejnění návrhu na úřední desce v úplném znění. Za těchto okolností musí být na úřední desce uvedeno, o jaké OOP se jedná, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit, přičemž úplné znění návrhu OOP i s odůvodněním musí být zveřejněno dálkovým způsobem.

⁵² PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-202-8.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

⁵³ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

Řízení o návrhu opatření probíhá podle § 172 odst. 3 SpŘ písemně, avšak pokud tak nestanoví zvláštní zákon nebo správní orgán výslovně, je možné konání veřejného projednání, přičemž dobu a místo projednání oznámí správní orgán na úřední desce nejméně 15 dnů předem, přičemž oznámení též zveřejní na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správního obvodu se má OOP týkat. V případě, že by v dané věci hrozilo nebezpečí z prodlení, může příslušný orgán tuto dobu zkrátit, avšak nestanoví-li zvláštní zákon jinak, nemůže být tato doba kratší 5 dnů. Taktéž musí být v případě zveřejňování doby a místa veřejného projednávání umožněn dálkový přístup.⁵⁴

3.2.3.1. Připomínky a námitky k návrhu

Právo dotčených osob podat připomínky nebo námitky proti návrhu OOP vychází z § 172 odst. 4 a 5 SpŘ. Právní úprava institutu OOP tímto právem, kdy dotčené osoby mohou podat připomínky nebo námitky vůči návrhu OOP, garantuje minimální procesní práva dotčeným osobám při řízení o vydání OOP, kdy se tento úkon správního orgánu týká zájmů těchto osob, i když nelze jmenovitě tyto osoby určit.⁵⁵

Právo uplatnit připomínky k návrhu OOP u správního orgánu má kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být OOP přímo dotčeny. Připomínky lze uplatnit písemně, v případě veřejného projednání návrhu OOP lze uplatnit ústní připomínky, které jsou zaprotokolovány, což platí i pro připomínky podané písemně, které nejsou při veřejném projednání návrhu vyloučeny. Lhůtu pro uplatnění připomínek SpŘ nestanoví, avšak z povahy věci je zřejmé, že ji stanoví správní orgán ve veřejné vyhlášce, kterou se návrh OOP vyhláší, přičemž připomínky musí splňovat náležitosti podání. V případě veřejného projednání návrhu OOP je nutné připomínky uplatnit nejpozději při tomto projednání. Správní orgán je povinen se s připomínkami zabývat jako s podkladem pro OOP a

⁵⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-202-8.

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

⁵⁵ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

vypořádá se s nimi v jeho odůvodnění. Správní orgán v tomto případě postupuje jako ve správním řízení podle § 50 a § 68 odst. 3 SpŘ. S uplatněnými připomínkami není možné se zabývat jen po stránce formální, aniž by byla zohledněna jejich materiální podstata, na což odkazuje rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, který ve svém rozsudku stanoví, že: „požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“⁵⁶

Právo uplatnit odůvodněné námítky mají podle § 172 odst. 5 SpŘ vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být OOP přímo dotčeny, nebo, stanoví-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být OOP přímo dotčeny. Zvláštní právní úprava též může okruh osob, které jsou oprávněny k podání námitek zúžit nebo rozšířit.⁵⁷ Námítky musejí být podány písemně, a to i v případě, že se koná veřejné ústní projednání návrhu OOP. Právo podat námítky ke správnímu orgánu mají dotčené osoby ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění návrhu, přičemž zmeškání úkonu nelze prominout. Problematikou počítání času v souvislosti s podáním námítky se byl mimo jiné nucen zabývat NSS ve svém rozsudku ze dne 16. 8. 2016, čj. 6 As 231/2015-44, ve kterém byl střetem názorů den zveřejnění a následné započítání lhůty pro podání námitek. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl v této oblasti k závěru, že dnem zveřejnění návrhu je podle § 172 odst. 1 ve spojení s § 25 SpŘ patnáctý den po vyvěšení návrhu OOP na úřední desce správního orgánu, který jej vydal, přičemž stejně je určen i den oznámení OOP podle ustanovení § 173 odst. 1 SpŘ. Z předešlé věty tedy vyplývá, že lhůta 30 dnů pro podání námitek tedy začíná běžet teprve po uplynutí 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu OOP.⁵⁸

⁵⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

⁵⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu v posledním znění.

⁵⁸ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-202-8.

Podané námitky posuzuje správní orgán, který je příslušný k vydání OOP, přičemž je posuzuje podle obsahu. V případě podání námitek od více podatelů, je nutné je posuzovat ve vzájemných souvislostech a správní orgán též musí přihlížet i k případné dotčenosti oprávněných zájmů jiných osob. V případě, že správní orgán shledá, že by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh OOP, a to zjevně v její neprospěch, je správní orgán povinen zjistit též stanovisko této osoby a toto zohlednit. To neplatí v případě, že by změna byla zjevně ve prospěch této osoby.⁵⁹

O každé včas podané námitce je správní orgán povinen provést rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění a uvede se jako součást odůvodnění OOP. Rozhodnutí o námitkách musí naplňovat znaky správního rozhodnutí jak z formálního, tak z věcného hlediska. V případě, že k návrhu OOP bylo podáno více námitek, musí příslušný správní orgán rozhodnout o každé z nich zvlášť, avšak uplatněné námitky musí správní orgán hodnotit ve vzájemných souvislostech. Skutečnost, že osoba nepodá připomínku, popřípadě námitku proti návrhu OOP jí nezabavuje práva následně podat návrh na zrušení OOP ke správnímu soudu.⁶⁰ Současně je nutné zmínit, že proces projednávání a přijímání OOP se může lišit na základě zvláštní právní úpravy.⁶¹

Proti rozhodnutí o námitkách se podle § 172 odst. 5 SpŘ nelze odvolat ani podat rozklad. V úvahu však připadá zrušení nebo změna rozhodnutí o námitkách v přezkumném řízení, a to v případě, že nadřízený správní orgán shledá obsah rozhodnutí o námitkách jako nezákonný nebo shledá nezákonnost rozhodnutí o námitkách způsobenou vadami při projednání námitek. Nadřízený správní orgán v tomto případě postupuje za přiměřeného použití části druhé SpŘ. Řízení o námitkách též lze obnovit z moci úřední nebo na žádost dotčené osoby, a lze také vydat nové rozhodnutí o námitkách. Obnovu řízení a přezkumné řízení je možné

⁵⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-202-8.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

⁶⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116.

⁶¹ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-202-8.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

provést do tří let od účinnosti OOP. K nařízení obnovy řízení a k vedení obnoveného řízení je příslušný ten správní orgán, který OOP vydal. Rozhodnutí o námitkách může být též přezkoumáno a zrušeno v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť rozhodnutí o námitkách je plnohodnotným správním rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.⁶²

Při komparaci připomínek a námitek je nutné upozornit především na okruh osob, které jsou oprávněny podat proti návrhu OOP připomínky a námítky. Z § 172 odst. 4 a 5 SpŘ je zřejmé, že okruh osob, které mohou podat připomínky k návrhu OOP je výrazně širší v porovnání s okruhem osob, oprávněných podat námítky, současně je nutné zdůraznit, že osoby oprávněné podat námítky lze považovat za osoby s větším rozsahem procesních práv. Rozdíl můžeme též spatřit v jejich vyřízení, zatímco s připomínkami je správní orgán povinen se zabývat a následně se s nimi vypořádat v odůvodnění OOP, o námitkách musí správní orgán rozhodnout. Rozdíl mezi připomínkami a námítkami lze také spatřit ve lhůtě, kdy je možné tyto práva uplatnit, zatímco lhůtu na uplatnění připomínek stanoví příslušný správní orgán, na uplatnění námitek je stanovena lhůta podle SpŘ na 30 dnů, přičemž zmeškání úkonu nelze prominout. Taktéž je vhodné zmínit, že existují případy, kdy zvláštní právní úprava může zcela vyloučit právo podat námítky nebo připomínky, jako příklad lze uvést § 44b odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání v posledním znění, který stanoví, že návrh OOP se nezveřejňuje a připomínky ani námítky se k němu nepodávají.⁶³

⁶² FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

⁶³ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

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

3.2.4. Oznámení a nabytí účinnosti opatření obecné povahy

Byl-li návrh OOP projednán jak s dotčenými orgány, tak i s dotčenými osobami a vypořádal-li se správní orgán s výsledky těchto projednávání v odůvodnění návrhu OOP, je takový návrh připraven k vydání výsledného OOP. Jako výsledek řízení o vydání OOP může být vydáno jen takové OOP, jehož návrh byl důkladně a řádně projednán.⁶⁴

Oznámení a nabytí účinnosti OOP je upraveno v § 173 odst. 1 SpŘ, který stanoví, že OOP, které musí obsahovat odůvodnění, oznámí ten správní orgán, který OOP vydal, a to veřejnou vyhláškou a též zveřejněním na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se OOP týká, a to na dobu minimálně 15 dnů. Stejně jako v případě návrhu OOP, pokud není vzhledem k rozsahu OOP možno zveřejnit jej na úřední desce v plném znění, musí být zde uvedeno, kde se lze s plným zněním OOP seznámit. Plné znění OOP včetně odůvodnění musí být i tak zveřejněno způsobem umožňující dálkový přístup.⁶⁵

Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení, v případě, že hrozí vážná újma veřejnému zájmu, může OOP nabytí účinnosti dnem vyvěšení, popřípadě stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172 SpŘ. V případě nabytí účinnosti OOP dříve, než je patnáctý den po dni vyvěšení z důvodu hrozící vážné újmy, musí být tato újma v odůvodnění specifikována a součástí OOP musí být poučení o tom, že nabývá dříve, než je řádná lhůta patnácti dnů po dni vyvěšení OOP. Do OOP včetně jeho odůvodnění je každý oprávněn nahlédnout u správního orgánu, který OOP vydal.⁶⁶

Dnem řádného vyvěšení se OOP stává pro správní orgán, který jej vydal, závazným, což znamená, že jej od této chvíle nelze zrušit nebo změnit jinak, než cestou buď správního přezkumu podle § 174 odst. 2 SpŘ, soudního přezkumu

⁶⁴ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

⁶⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

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

TAMTÉŽ.

⁶⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-202-8.

podle § 101a SŘS nebo vydáním nového zrušujícího OOP, které musí mít srozumitelně vymezený předmět, tedy musí být z jeho obsahu zřejmé, jaké konkrétní skutečnosti se oproti původnímu OOP mění. V problematice vydání OOP na úřední desce lze shledat podobnost s institutem platnosti u právních předpisů, na což upozorňuje mimo jiné i rozšířený senát NSS ve svém rozsudku⁶⁷, ve kterém poukazuje na podobnost OOP a právních předpisů v oblasti, jak se tyto instituty dostávají do sféry adresátů. Rovněž v témže rozsudku soud poukazuje na další podobnost, a sice, že jako u normotvorby tak i u OOP platí, že aby byly pro své adresáty závazné, musí být rovněž účinné.⁶⁸

3.3. Vymahatelnost opatření obecné povahy

Z právní konstrukce OOP vyplývá, že samo nemůže stanovit povinnosti, avšak může u povinností, které jsou stanoveny zákonem, určit jejich rozsah. Toto lze dovodit z toho, že OOP jako smíšený správní akt nemůže plnit funkci právního předpisu, tedy bezprostředně zavazovat, a také nemůže plnit funkci rozhodnutí, jehož obsah by bylo možné bezprostředně vynutit. K tomu je potřeba dalšího navazujícího aktu zpravidla ve formě rozhodnutí.⁶⁹

Vymahatelnost OOP upravuje § 173 odst. 3, který stanoví, že OOP slouží k určení rozsahu povinností stanovených zákonem, přičemž tyto povinnosti lze exekučně vymáhat jen tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo, a v němž by byla osoba, která tuto povinnost má, jmenovitě uvedena. Pouze rozhodnutí, které má deklaratorní povahu, může být podkladem pro nařízení exekuce.⁷⁰

⁶⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489.

⁶⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

⁶⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-202-8.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ, David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4.

⁷⁰ TAMTÉŽ.

3.4. Opravné prostředky

V § 173 odst. 2 SpŘ nalezneme ustanovení které stanoví, že proti OOP nelze podat opravný prostředek, tedy odvolání či rozklad, přičemž možnost podání rozkladu i odvolání SpŘ výslovně vylučuje i proti rozhodnutí o námitce v řízení o návrhu OOP. Odvolání lze podat případně proti správnímu rozhodnutí, kterým se prohlašuje povinnost vyplývající z OOP, v němž je osoba, která tuto povinnost má, jmenovitě stanovena. Výše zmíněné ustanovení, které vylučuje podat opravný prostředek proti OOP, se nevztahuje pouze na odvolání a rozklad, nýbrž vylučuje možnost podat proti OOP žádost o obnovu řízení. Jako alternativu, respektive paralelu k možnosti nápravy OOP ze strany adresátů lze shledat možnost podat připomínky, popřípadě námitky proti návrhu OOP, avšak je nutno zdůraznit, že podle SpŘ nelze proti rozhodnutí o námitce podat odvolání ani rozklad.⁷¹

Zjednat nápravu vadného OOP z moci úřední lze prohlášením nicotnosti, kterou prohlašuje správní orgán nadřízený orgánu, který nicotné OOP vydal, přičemž důvodem prohlášení nicotnosti může být případ, kdy k vydání OOP nebyl správní orgán příslušný, toto neplatí v případě, kdy OOP vydal správní orgán nadřízený příslušnému správnímu orgánu. Dalším případem nicotnosti je jednání správního orgánu, které vychází z jednání správního orgánu mimo svou pravomoc. Nicotnost se prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv, přičemž podnět k prohlášení nicotnosti mohou podat i dotčené osoby, respektive osoby, které byly oprávněny podat připomínky a námitky proti návrhu OOP. Současně může podat podnět i kterýkoli správní orgán, který došel k závěru, že jiný správní orgán vydal OOP, které je nicotné. Nicotnost prohlašuje správní orgán rozhodnutím a nelze se proti němu odvolat.⁷²

Opatření obecné povahy lze též přezkoumat v rámci přezkumného řízení, popřípadě v rámci správního soudnictví, o čemž pojednává následující kapitola.

⁷¹ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ, David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

⁷² HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění.

4. Přezkum opatření obecné povahy

Problematikou přezkumu OOP se zabývá § 174 odst. 2 SpŘ, který stanoví, že je možné přezkoumání OOP v přezkumném řízení, které je výlučně zaměřeno na posouzení právní stránky, a ve kterém se zkoumá soulad OOP s právními předpisy. Přezkumné řízení je tedy jediný dozorčí prostředek, kterým lze přezkoumat soulad OOP s právními předpisy, popřípadě jinými OOP. Kromě přezkumného řízení je možné podle § 4 odst. 2 písm. c) SŘS opatření obecné povahy přezkoumat v rámci správního soudnictví z hlediska zákonnosti, a to prostřednictvím řízení o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části.⁷³

Přezkumné řízení a řízení o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části mohou být zahájena souběžně. V tomto případě je vhodné, aby správní orgán, který vede přezkumné řízení informoval správní soud, který řízení o návrhu na zrušení OOP svým usnesením přeruší. V případě, že se tak nestane, se správní orgán vystavuje riziku, že o věci rozhodne správní soud a přezkumné řízení se tak stane bezpředmětným, totéž platí i v opačném případě.⁷⁴

4.1. Přezkumné řízení dle správního řádu

Pro přezkumné řízení, které zkoumá soulad OOP, včetně jemu předcházejícího procesního postupu, s právními předpisy, popřípadě jinými OOP, a které vychází z § 174 odst. 2 SpŘ se použije ustanovení uvedená v § 94 až 99 SpŘ, avšak je zde nutná přiměřená aplikace SpŘ, která vychází z § 174 odst. 1, nejde tedy o přezkumné řízení jako takové, poněvadž se v tomto přezkumném řízení zkoumá OOP, nikoli správní rozhodnutí.⁷⁵

⁷³ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ, David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

⁷⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

⁷⁵ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

V § 174 odst. 2 SpŘ nalezneme dvě procesní odchylky přezkoumání OOP v přezkumném řízení oproti obecné úpravě stanovené v § 94 až 99 SpŘ, a těmi jsou za prvé jednoletá lhůta pro usnesení o zahájení přezkumného řízení od účinnosti OOP, neplatí tedy subjektivní dvouměsíční lhůta uvedená v § 96 odst. 1 SpŘ. Druhé specifikum, které výše zmíněný paragraf uvádí, jsou účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, které se v případě změny či zrušení OOP v přezkumném řízení neřídí podle § 99 SpŘ, ale vždy se ve výroku rozhodnutí stanoví, že účinky rozhodnutí nastávají ode dne jeho právní moci.⁷⁶

Přezkumné řízení OOP by mělo mít stejnou proceduru jako samotný proces vydávání OOP, z čehož vyplývá, že by se mělo postupovat podle částí šesté SpŘ. Samotný proces správního přezkumu OOP by měl být následovný, a jelikož přezkum OOP je postupem z moci úřední, je tedy jeho zahájení (zde se použije analogický postup podle § 172 SpŘ) povinen dozorcí, respektive nadřízený orgán zveřejnit vyvěšením na své úřední desce, aby dotčené osoby mohly vstoupit do přezkumného řízení a uplatňovat připomínky či námítky s ohledem na svá práva. Jedná se o osoby, které mohou být výsledkem přezkumu dotčeny, a to včetně osob, které měly postavení dotčených osob již při řízení o vydání OOP. Dotčeným osobám musí být umožněno vstoupit do přezkumného řízení a namítat, že ke zrušení OOP je dán důvod a naopak.⁷⁷

Rozhodnutí o zrušení nebo změně OOP v přezkumném řízení má povahu OOP, což dokládá rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013-40, který uvedl, že „rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy“, přičemž ke stejnému závěru dospěl i rozšířený senát NSS ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5As 85/2015-36.⁷⁸

⁷⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ, David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4.

⁷⁷ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

⁷⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

4.2. Přezkum dle soudního řádu správního

Spojitosť přezkoumání OOP ve správním soudnictví nalezneme v § 4 odst. 2 písm. c) SŘS, který stanoví, že ve správním soudnictví soudy rozhodují o zrušení OOP nebo jeho části pro rozpor se zákonem. Případně může být předmětem přezkumu i to, zda při vydání OOP byla v náležitém rozsahu dodržena procesní úprava podle části šesté SpŘ. Přezkum OOP ve správním soudnictví byl zakotven do SŘS zvláštním právním předpisem, a sice ZoEk s účinností ode dne 1. 5. 2005 jako tzv. řízení o zrušení OOP nebo jeho části. Toto zakotvení OOP v díle sedmém SŘS bylo značně nedokonalé, i proto NSS předložil ÚS návrh na zrušení celého sedmého dílu. Ústavní soud důvod ke zrušení neshledal a nálezem ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10 návrh zamítl. Je však nutné podotknout, že ÚS při posuzování návrhu přihlédl k novele SŘS zákonem č. 303/2011 Sb., která vytýkané nedostatky odstranila.⁷⁹

Současně je nutné zmínit, že soudní přezkum OOP se může lišit v případech, kdy samotná zvláštní právní úprava upravuje soudní přezkum, jako příklad lze uvést soudní přezkum mimořádných opatření v § 13 PanZ, který se též vztahuje na vybraná mimořádná opatření podle VeřZdr.

4.2.1. Věcná příslušnost správních soudů

Věcná příslušnost k projednání a rozhodnutí o OOP ve správním soudnictví byla novelou SŘS zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012 přenesena z NSS na krajské soudy. Nejvyšší správní soud plní úlohu vrcholného soudního orgánu, a to rozhodováním o kasačních stížnostech proti rozhodnutí krajských soudů v řízení o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části, a to podle § 12 odst. 1 SŘS. Následně není vyloučeno podat ústavní stížnost k ÚS.⁸⁰

⁷⁹ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ, David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁸⁰ HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

V této souvislosti s NSS je vhodné zmínit § 13 odst. 1 PanZ, který stanoví, že k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 PanZ nebo vybraných mimořádných opatření podle VeřZdr, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19, a která byla vydaná Ministerstvem zdravotnictví je příslušný NSS, přičemž v ostatních případech (mimořádná opatření vydaná krajskými hygienickými stanicemi apod.) je k projednání návrhu příslušný krajský soud. Odstavec 4 zmíněného paragrafu též uvádí, že v případě, kdy mimořádné opatření pozbylo platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení, a to i bez změny návrhu.

4.2.2. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Návrh na zahájení řízení o zrušení OOP může být podán proti celému OOP nebo jeho části, nemusí se přitom jednat pouze o jednu část, ale i několik jeho částí. Podle § 101a odst. 1 SŘS je oprávněn tento návrh podat ten, kdo tvrdí, že byl OOP zkrácen na svých právech, přičemž možnost podat návrh na zrušení OOP ve správním soudnictví není omezena tím, že navrhovatel v řízení o vydání OOP neuplatnil námitky nebo připomínky. Návrh na zrušení OOP nebo jeho části může podat i obec, a to v případě, že dané OOP bylo vydáno krajem. Jako odpůrce v tomto řízení vystupuje ten, kdo vydal OOP, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Z hlediska podmínek řízení o zrušení OOP nebo jeho části je nutné zmínit zejména nutnost existence OOP, aktivní legitimaci navrhovatele a formulaci závěrečného návrhu.⁸¹

⁸¹ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ, David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4.

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

4.2.3. Návrh na zahájení řízení a jeho posuzování

Návrh na zrušení OOP lze podle § 101b odst. 1 SŘS podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené OOP nabylo účinnosti, přičemž zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani v případě návaznosti na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.

Návrh na zrušení OOP nebo jeho části musí obsahovat kromě obecných náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 SŘS také navrhované body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel OOP nebo jeho části za nezákonné. Navrhovatel je tedy povinen vylíčit, jakých konkrétních úkonů, postupů či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydávání napadeného OOP, popřípadě OOP samotným, současně je navrhovatel povinen nastínit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším průběhu řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části OOP nebo jej rozšiřovat o další navrhované body, avšak lze kdykoliv v průběhu řízení navrhované body omezit. Při přezkumu OOP vychází soud podle § 101b odst. 3 SŘS ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP, přičemž NSS ve své judikatuře výslovně konstatoval, že opačný postup by byl nelogický.⁸²

4.2.4. Rozsudek a jeho účinky

Při rozhodování o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části je důležité zmínit, že soud je vázán rozsahem a důvody návrhu, přičemž soudní přezkum je založen na algoritmu, který spočívá v pěti základních krocích, kterými jsou, za prvé, přezkum pravomoci správního orgánu vydat OOP, v případě, že OOP vydal správní orgán, který neměl k tomuto úkonu pravomoc, jednalo by se zjevně o nicotný akt. Za druhé se jedná o přezkum, jehož předmětem je fakt, zda příslušný správní orgán při vydávání OOP nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti jednání, za třetí se jedná o přezkum otázky, zda bylo OOP vydáno v souladu se

⁸² BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

zákonem stanoveným postupem. Za čtvrté soud přezkoumá obsah OOP z hlediska jeho rozporu se zákonem a v posledním, pátém kroku se jedná o přezkum obsahu vydaného OOP z hlediska jeho proporcionality. Vzhledem k tomu, že soud je vázán rozsahem a důvody návrhu, je uvedený algoritmus aplikován jen tehdy, učiní-li jej navrhovatel součástí svých navrhovaných bodů.⁸³

Správní soud OOP nebo jeho část zruší, dojde-li k závěru, že OOP nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že správní orgán, který jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo, že OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a to dnem, který určí v rozsudku. V případě, že soud shledá, že návrh není důvodný, zamítne jej. Lhůta, do které je soud povinen rozhodnout o zrušení OOP nebo jeho části je devadesát dnů ode dne, kdy návrh došel soudu.⁸⁴

Ustanovení odstavce 4 § 101d SŘS stanoví, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením OOP nebo jeho části zůstávají nedotčena, avšak toto neplatí v případě postihnutí určité osoby za správní delikt. Na problematiku, kdy bylo na základě zrušeného OOP nebo jeho části rozhodnuto o správním deliktu, a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale dosud nebylo vykonáno reaguje § 101d odst. 3 SŘS, který v tomto případě uvádí, že zrušení takového OOP nebo jeho části je důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního postupu.⁸⁵

⁸³ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

⁸⁴ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní v posledním znění.

⁸⁵ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-498-8.

4.2.5. Kasační stížnost, ústavní stížnost, obnova řízení

Proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části lze podat kasační stížnost, podle § 102 SŘS, o které rozhoduje NSS. Proti rozhodnutí NSS o kasační stížnosti je navrhovatel, kterým je fyzická, případně právnická osoba oprávněna podat ústavní stížnost, pokud tvrdí, že rozhodnutím NSS bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem. Obnova řízení proti rozhodnutí v řízení o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části není přípustná, a to podle § 114 SŘS.⁸⁶

⁸⁶ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

5. Problematika zákonnosti opatření obecné povahy vydaného na základě vybraných právních předpisů

Současná pandemická situace byla důvodem k přijetí PanZ. Tento zákon je úzce spjat s VeřZdr, přičemž tyto dva zvláštní právní předpisy představují základní kámen v boji proti pandemii, a to v souvislosti s vydáváním mimořádných opatření formou OOP. Je však nutné zmínit, že spousta vydaných mimořádných opatření byla následně soudem zrušena, a cílem této kapitoly je u konkrétního zrušeného mimořádného opatření objasnit důvody, které k tomuto zrušení opatření vedly.

5.1. Vymezení předmětu řízení

Případ se týká mimořádného opatření č. j. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN ze dne 29. 12. 2021, vydaného Ministerstvem zdravotnictví, proti němuž byl dne 3. 1. 2022 u NSS⁸⁷ podán návrh na zrušení OOP. Tento případ byl vybrán z důvodu výsledného rozhodnutí NSS, který část mimořádného opatření zrušil, a také z důvodu podstaty konkrétních opatření, která byla tímto rozhodnutím zrušena, poněvadž se jednalo o opatření, která citelně zasahovala do života dotčených občanů. Toto napadené mimořádné opatření bylo vydáno na základě § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 VeřZdr a § 2 odst. 2 písm. b) až e) a písm. i) PanZ ve znění ke dni 29. 12. 2021. V řízení o návrhu na zrušení OOP vystupoval jako odpůrce Ministerstvo zdravotnictví, a jako navrhovatelka Mgr. J. N. Co se týče aktivní legitimace navrhovatelky, soud přiznal aktivní procesní legitimaci navrhovatelky k napadení mimořádného opatření pouze částečně. Navrhovatelka se v návrhu domáhala zrušení části čl. I bodu 3 písm. b), která zakazovala zákazníkovi vstoupit do prostorů provozoven stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných provozoven, a to včetně výjimky pro osoby mladší 12 let, avšak mimo větu, která vstup zakazovala osobám s klinickými příznaky onemocnění. Též toto opatření nařizovalo provozovatelům kontrolovat splnění

⁸⁷ K projednání návrhu podle soudního řádu správního na zrušení mimořádného opatření podle PanZ, nebo mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) VeřZdr, které vydalo Ministerstvo zdravotnictví, je příslušný Nejvyšší správní soud. (§ 13 odst. 1 PanZ).

podmínek pro vstup osobám do provozovny podle bodu I/15 zmíněného mimořádného opatření, a to prostřednictvím aplikace „čTěčka“. Dále navrhovala zrušení bodu 6 písm. b) odrážky i) v rozsahu slova „nebo“ a odrážky ii), písm. c.) a d), která stanoví obdobná opatření jako výše zmíněný bod 3, avšak týkající se ubytovacích služeb, ať už krátkodobých či dlouhodobých. Na závěr navrhovatelka navrhovala zrušení celého bodu 15 mimořádného opatření odpůrce, který stanovil podmínky pro vstup do některých vnitřních a vnějších prostor nebo pro účast na hromadných akcích.⁸⁸

Výše zmíněné mimořádné opatření, které nabylo účinnosti dne 3. 1. 2022, stanovovalo podmínky pro vstup osob do některých vnitřních a vnějších provozoven nebo pro účast na hromadných akcích. Současně vstup do provozoven nebo účast na jiných akcích mimořádné opatření podmiňovalo naplněním určitých podmínek, jako jsou absolvování RT-PCR testu s negativním výsledkem ne starším 72 hodin pro určitou skupinu osob, dále laboratorně prodělané onemocnění covid-19, ode dne, jehož pozitivního testu neuplynula doba 180 dní nebo uplynutí nejméně 14 dní od dokončeného očkování.⁸⁹

Napadené mimořádné opatření bylo mimořádným opatřením odpůrce ze dne 14. 1. 2022 změněno, avšak pouze v částech, které nebyly podaným návrhem dotčeny. Následně dne 26. 1. 2022 odpůrce vydal mimořádné opatření, kterým s účinností od 15. 2. 2022 změnil napadené mimořádné opatření v napadených částech, avšak jelikož tato změna nenabyla účinnosti, neměla na posouzení návrhu na zrušení mimořádného opatření žádný vliv.⁹⁰

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022. sp. zn. 8 Ao 2/2022.

⁸⁹ TAMTÉŽ.

⁹⁰ TAMTÉŽ.

5.2. Obsah návrhu na zrušení mimořádného opatření

Ohledně problematiky procesní legitimace navrhovatelka uvedla, že je osobou zdravou, neočkovanou a bez potvrzení o prodělání onemocnění, a co je důležité, tak především že je osobou, která navštěvuje restaurace, hotely a využívá služby, na které mimořádné opatření dopadá. Navrhovatelka tedy uvádí, že části mimořádného opatření na ní přímo dopadají, omezují ji a je jimi dotčena.⁹¹

Podaný návrh namítal, že PanZ neumožňuje omezit provozovny služeb a stanovit podmínky pro jejich provozování, přičemž odkazoval na to, že restaurace a hotely nejsou provozovnou obchodní nebo výrobní, o čemž rozhodl NSS ve svém rozsudku ze dne 21. 5. 2021.⁹² Dále navrhovatelka uvedla, že též nelze použít VeřZdr, poněvadž umožňuje omezit pouze fyzické osoby podezřelé z nákazy a uvedla, že za osobu podezřelou z nákazy nelze považovat zdravou osobu, která nemá dobrovolné očkování nebo neprodělala onemocnění.⁹³

Navrhovatelka dále namítala, že očkování neprokazuje bezinfekčnost, poněvadž i očkovaný se může nakazit a dále nemoc šířit. V této souvislosti navrhovatelka upozorňovala na segregaci lidí způsobenou napadeným opatřením, a to na základě dobrovolného očkování. Dále upozorňovala na to, že opatření neumožňuje poskytnout stravovací a ubytovací služby zdravému člověku, který by se prokázal PCR testem, avšak očkovaná osoba, která je v okamžiku využití služeb nemocná a nemá příznaky, službu využít může. Toto bylo podle navrhovatelky v rozporu s tvrzením o účelu opatření jako nástroje proti šíření nákazy. V závěru návrhu navrhovatelka upozorňovala na využívání aplikace „čTečka“, jejíž používání požadovalo po zákaznících a provozovatelích napadené opatření, aniž by jakýkoliv zákon nařizoval používání této aplikace.⁹⁴

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022. sp. zn. 8 Ao 2/2022.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021-44.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022. sp. zn. 8 Ao 2/2022.

⁹⁴ TAMTÉŽ.

5.3. Vyjádření odpůrce

Odpůrce, tedy Ministerstvo zdravotnictví, se na úvod ohradilo proti aktivní procesní legitimaci navrhovatelky. Dále Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že při vydávání mimořádných opatření reflektuje dostupné znalosti, avšak s vědomím, že tyto znalosti nejsou dostatečné a přesné a dodalo, že upřednostňuje ochranu života a zdraví osob při současné snaze o co nejmenší omezení chodu společnosti.⁹⁵

Ohledně problematiky hostinské a ubytovací činnosti odpůrce reagoval, že nedošlo k jejímu omezení, nýbrž pouze byly stanoveny podmínky pro vstup osob do některých prostor. V souvislosti s tímto odpůrce uvedl, že se nejedná o podmínky, které by byly pro adresáty nerealizovatelné a zdůraznil, že mimořádné opatření sleduje legitimní cíl v podobě ochrany veřejného zdraví.⁹⁶

Na námitku navrhovatelky týkající se očkovaných osob odpůrce odvětil, že očkovaná osoba má velmi nízké riziko reinfekce, a dále, že u očkované osoby je riziko nákazy několikanásobně nižší než u neočkované osoby.⁹⁷

5.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

V případě aktivní procesní legitimace navrhovatelky NSS uvedl, že navrhovatelka má aktivní procesní legitimaci ve vztahu k čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) mimořádného opatření, a to z toho důvodu, že navrhovatelka je osobou, která služby uvedené v těchto bodech využívá, avšak mimořádné opatření jí využívání těchto služeb neumožňuje. Pokud jde o čl. I bod 15 mimořádného opatření, navrhovatelka namítala, že mimořádné opatření jí neumožňuje prokázat bezinfekčnost PCR testem, čímž je popřen princip rovnosti občanů před zákonem. Jelikož navrhovatelka patří do skupiny osob, které nemají možnost se prokázat k využívání stravovacích a ubytovacích osob, je k podání návrhu na zrušení této části podle NSS rovněž legitimována. Co se týče čl. I bodu 6 písm. c) mimořádného opatření, ten ukládá povinnosti pouze provozovatelům

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022. sp. zn. 8 Ao 2/2022.

⁹⁶ TAMTÉŽ.

⁹⁷ TAMTÉŽ.

ubytovacích služeb, v tomto případě NSS dospěl k závěru, že přímý a nezprostředkovaný vztah navrhovatelky k tomuto ustanovení neexistuje, a proto není ke zrušení této části mimořádného opatření legitimována.⁹⁸

Pokud jde o nezákonnost napadených částí mimořádného opatření, NSS se v první části zabýval návrhem navrhovatelky, který napadá povinnosti, které jsou mimořádným opatřením uloženy zákazníkům stravovacích a ubytovacích služeb. Soud se tedy zabýval, zda lze tyto povinnosti stanovit na základě PanZ a VeřZdr, přičemž dospěl k závěru, že obecně lze za základě PanZ a VeřZdr uložit povinnosti zákazníkům. To vedlo NSS následně k tomu, aby se zabýval tím, zda mohl odpůrce napadeným mimořádným opatřením stanovit povinnosti týkající se zákazníků konkrétních služeb, tedy zákazníků stravovacích a ubytovacích služeb v čl. I bodu 3 písm. b) a bodu 6 písm. b) a d) napadeného mimořádného opatření na základě § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdr a § 2 odst. 2 písm. i) PanZ.⁹⁹

Na úvod NSS upozornil, že z čl. I bodu 3 a bodu 6 mimořádného opatření nevyplývá, podle kterého právního předpisu byla jednotlivá opatření vydána, odpůrce pouze odkázal na to, že opatření byla stanovena na základě § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdr nebo § 2 odst. 2 písm. i) PanZ. Odpůrce dále ve svém vyjádření uvedl, že čl. I bod 15 mimořádného opatření byl stanoven podle § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdr. Z tohoto důvodu, a též s ohledem na námítky navrhovatelky soud přezkoumal, zda odpůrce mohl vydat napadené části opatření podle PanZ nebo VeřZdr.¹⁰⁰

Při zabývání se možnostmi stanovení napadeného opatření podle PanZ soud vycházel z rozsudku NSS ze dne 22. 12. 2021, sp. zn. 8 Ao 28/2021, ve kterém uvedl, že při použití § 2 odst. 2 písm. i) PanZ, tedy *příkaz používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky a další protiepidemická opatření*, i zde platí pravidlo *eiusdem generis* (stejného druhu), tedy že musí jít o opatření obdobná těm výslovně uvedeným, což v dané situaci neplatilo. V tomto případě NSS rozhodl, že zákonné zmocnění k vydání napadeného opatření na základě výše zmíněného ustanovení z PanZ shledat nelze. Dále se odpůrce při vydání napadeného opatření opíral o § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdr, jak vyplývá z čl. I bodu

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022. sp. zn. 8 Ao 2/2022.

⁹⁹ TAMTÉŽ.

¹⁰⁰ TAMTÉŽ.

3 a 6 napadeného mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud uvedl, že mimořádné opatření omezující provoz stravovacích a ubytovacích provozoven lze podle VeřZdr vydat pouze tehdy, je-li jeho cílem zákaz nebo omezení styku skupin osob podezřelých z nákazy s ostatními osobami. Z tohoto důvodu by napadené mimořádné opatření mohl odpůrce vydat pouze za předpokladu, že ohniskem epidemie by byla celá Česká republika a podezřelým z nákazy teoreticky každá osoba, přičemž taková skutečnost by musela být podložena relevantními fakty, což odpůrce neučinil. Z výše uvedeného NSS dospěl k závěru, že odpůrce nemohl omezit provoz stravovacích a ubytovacích služeb na území celé České republiky podle VeřZdr, respektive stanovit plošná opatření. Následně NSS uvedl, že chybějící odkaz na příslušné ustanovení zákona nepředstavuje pochybení, které by samo vedlo k nezákonnosti napadeného opatření, soud proto dále ověřil, zda zmocnění k omezení stravovacích a ubytovacích služeb lze omezit podle jiných, ne výslovně stanovených ustanovení v napadeném mimořádném opatření, avšak ani v tomto případě NSS nenalezl v PanZ a VeřZdr ustanovení, která by vydání napadeného opatření umožňovala.¹⁰¹

Nejvyšší správní soud na základě výše zmíněného dospěl k závěru, že odpůrce nemohl povinnosti stanovené v čl. I bodu 3 písm. b) a čl. I bodu 6 písm. b) a d) napadeného mimořádného opatření nařídit podle PanZ ani podle VeřZdr, z čehož vyplývá, že mimořádné opatření bylo v této napadené části nezákonné. Pro úplnost NSS též uvedl, že se nemohl zabývat případnou nezákonností dalších částí napadeného mimořádného opatření, poněvadž je vázán rozsahem a důvody návrhu.¹⁰²

Ohledně námitky navrhovatelky týkající se diskriminace neočkovaných osob v čl. I bodu 15 napadeného mimořádného opatření, které neumožňuje prokázat bezinfekčností prostřednictvím negativního PCR testu NSS uvedl, že osoby zdravé, avšak neočkované, případně bez prodělaného onemocnění se nenachází ve srovnatelném postavení jako osoby očkované, případně osoby, které prodělaly onemocnění, poněvadž mají zvýšenou pravděpodobnost nákazy, závažnějšího průběhu onemocnění, jsou více nakažlivé pro své okolí, a také

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022. sp. zn. 8 Ao 2/2022.

¹⁰² TAMTÉŽ.

představují zvýšené riziko pro zdravotní systém. Z těchto důvodů se NSS dále nezabýval dalšími kroky testu diskriminace.¹⁰³

V otázce přiměřenosti zákonnosti čl. I bodu 15 mimořádného opatření, ve které navrhovatelka mimo jiné nesouhlasila s tlakem odpůrce na dobrovolné očkování prostřednictvím mimořádného opatření a též nesouhlasila s přiměřeností zmíněného bodu, NSS nezákonnost neshledal, přičemž uvedl, že zmíněný bod 15 napadeného mimořádného opatření osoby neočkované bez prodělané nemoci nediskriminuje, poněvadž se tyto osoby nenachází ve srovnatelném postavení, jako osoby očkované, respektive osoby s prodělaným onemocněním. Zároveň NSS konstatoval, že čl. I bod 15 je ve vztahu k těmto osobám přiměřený s ohledem na současnou epidemickou situaci, z tohoto důvodu soud označil návrh v této části za nedůvodný.¹⁰⁴

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022. sp. zn. 8 Ao 2/2022.

¹⁰⁴ TAMTÉŽ.

5.5. Závěr řízení

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení mimořádného opatření byl z části důvodný, a to v částech čl. I bodu 3 písm. b) týkající se podmínek pro vstup do provozoven stravovacích služeb, hudebních, tanečních, herních a podobných společenských klubů a diskoték, dále v bodu 6 písm. b) odrážky i) ve slově „nebo“ a odrážky ii) týkající se zákazu využití ubytovacích služeb a písm. d), které nařizovalo podmínky provozovatelům ubytovaných služeb. Zmíněné části napadeného mimořádného opatření soud zrušil z důvodu nezákonnosti, poněvadž napadené části mimořádného opatření nemohly být vydány podle PanZ ani podle VeřZdr. Část návrhu týkajícího se zrušení čl. I bodu 15 napadeného mimořádného opatření, který stanovoval podmínky pro vstup do některých prostor nebo na hromadné akce, NSS zamítl, poněvadž jej neshledal důvodným. Co se týče návrhu na zrušení čl. I bodu 6 písm. c) napadeného mimořádného opatření, tak jej NSS odmítl, neboť byl podán osobou zjevně neoprávněnou k tomuto úkonu. Ke zrušení výše uvedených částí opatření soud přistoupil uplynutím sedmého dne od právní moci tohoto rozsudku, čímž poskytl odpůrci s ohledem na současnou epidemickou situaci přiměřený časový prostor, aby mohl na závěry tohoto rozsudku reagovat.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022. sp. zn. 8 Ao 2/2022.

Závěr

I přesto, že opatření obecné povahy zná česká právní úprava již po dobu více než patnácti let, zcela jistě nelze říci, že by se jednalo o úpravu uzavřenou, respektive neměnnou. Na úvod bych zmínil z mého pohledu chaotické časové zavádění institutu opatření obecné povahy do české právní úpravy, a sice proto, že samotnému zavedení pojmu, jeho procesu vydávání a přezkoumání v rámci správního řízení do správního řádu, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2006, předcházelo jeho zavedení ve zvláštní právní úpravě, a sice zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, a také zakotvení přezkumu tohoto institutu ve správním soudnictví, a to v soudním řádě správním.

Za ne úplně šťastné řešení považuji negativní a též „úsporné“ definiční pojetí opatření obecné povahy ve správním řádu, a sice proto, že nám samotná definice nevyjasňuje, co to opatření obecné povahy vlastně je, jak a v jakých případech jej používat a jak na něj pohlížet. Řešení tohoto problému osobně spatřuji v zavedení pozitivního vymezení a věnování více prostoru opatření obecné povahy ve správním řádu jako takovému. V souvislosti s tímto je nutné zmínit, že objasňování výkladu problematiky opatření obecné povahy se ujal především Nejvyšší správní soud. Význam Nejvyššího správního soudu v této oblasti lze demonstrovat na jeho rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, ve kterém stanovil pozitivní definici pojetí opatření obecné povahy, dále zde vymezil algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy a také v tomto rozsudku konstatoval, že opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu a též nemůže stanovit nové povinnosti nad rámec zákona, čímž vlastně nastavil limity tohoto institutu, avšak je nutné zmínit, že tyto limity nastavené Nejvyšším správním soudem nejsou obecně závazné a vymahatelné.

Co se týče oblasti vydávání opatření obecné povahy, zde lze konstatovat, že správní řád tuto oblast pokrývá adekvátně, je však nutné současně zmínit, že právní úprava procesu vydávání opatření obecné povahy uvedená ve správním řádu je pouze obecnou, což v praxi znamená, že představuje, popřípadě jen doplňuje proces vydávání opatření obecné povahy v případech, kdy jej zvláštní

právní úprava sama neobsahuje. Jako pozitivní v obecné právní úpravě vydávání opatření obecné povahy podle správního řádu spatřuji to, že garantuje minimální procesní práva dotčených osob, jejichž zájmů se opatření obecné povahy týká, a to i přesto, že tyto dotčené osoby nelze jmenovitě určit. Problém spatřuji v případech, kdy režim vydání opatření obecné povahy je dán zvláštními právními předpisy, a to v případech, kdy vydání opatření obecné povahy nesnese odkladu. V těchto případech dochází ke ztrátě, respektive omezení procesních práv dotčených osob. Jako příklad poslouží mimořádná opatření vydaná podle Pandemického zákona, přičemž proces vydání opatření obecné povahy probíhá bez řízení o návrhu opatření obecné povahy a nabývá účinnosti čtvrtým dnem ode dne vyvěšení, v případě nebezpečí z prodlení i dříve.

Oblast přezkoumání opatření obecné povahy v přezkumném řízení si dle mého názoru zaslouží zákonodárcem více rozvést, poněvadž pouhé ustanovení v § 174 odst. 2 správního řádu odkazující na možnost posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení považuji za nedostatečné, především pak ustanovení odst. 1 zmíněného paragrafu, které stanoví obdobné použití části první a přiměřené použití části druhé správního řádu. Především přiměřené použití části druhé správního řádu způsobuje nepředvídatelnost a právní nejistotu, které by bylo dle mého názoru možné odstranit vytvořením samostatné právní úpravy přezkumného řízení opatření obecné povahy ve správním řádu, jako je tomu například u procesu vydávání opatření, kterému je věnován celý § 172 a část § 173. V tomto kontextu je nutné zmínit, že § 94 až § 99 správního řádu, které se použijí přiměřeně pro přezkum opatření obecné povahy v rámci přezkumného řízení jsou primárně určeny k přezkoumání pravomocných rozhodnutí.

Pokud jde o právní úpravu přezkumu ve správním soudnictvím, v tomto případě považuji úpravu uvedenou v soudním řádu správním za dostatečnou.

Poslední kapitola bakalářské práce byla zaměřena na rozsudek o návrhu na zrušení mimořádného opatření, který Nejvyšší správní soud ve svém výroku z větší části prohlásil v rozporu se zákonem. Z mého pohledu se jedná o využívání mezery v právním systému, spočívající ve vydávání právně závadných mimořádných opatření, přičemž tak Ministerstvo zdravotnictví činí úmyslně a s vědomím, že přezkum potrvá měsíce, čímž v podstatě zneužívají nedostatku

právní úpravy a porušují tím principy správního práva. Současně je nutné zmínit, že tento rozsudek, kterým Nejvyšší správní soud prohlásil mimořádné opatření v rozporu se zákonem nebyl ojedinělý, ba naopak. Ministerstvo zdravotnictví z mého pohledu „využívalo“ časové náročnosti pro soudní přezkoumání mimořádného opatření, čímž mu bylo umožněno vydávat mimořádná opatření, která se až zpětně ukázala jako v rozporu se zákonem. Tím byli občané, jakožto dotčené osoby nezákonně omezováni na svých právech mimořádnými opatřeními, která se později ukázala jako v rozporu se zákonem. V souvislosti s tímto lze uvést vyjádření exministra zdravotnictví pana Arenbergera, který v České televizi uvedl, že: *„Lidé musí naše mimořádné opatření respektovat do doby, dokud ho třeba nezruší soud. To znamená, ani ty dva lidi nám pochopitelně neprojdou. Takže je už vlastně úplně jedno, co nastavíme.“*¹⁰⁶

Předložena bakalářská práce poskytuje ucelený a komplexní pohled na problematiku institutu opatření obecné povahy, která co se významu týče, dle mého názoru, dosáhla svého dosavadního vrcholu vydáním Pandemického zákona. V souvislosti s Pandemickým zákonem se opatření obecné povahy stalo součástí života občanů, a to formou mimořádných opatření vydávaných Ministerstvem zdravotnictví, případně krajskými hygienickými stanicemi. Spousta těchto mimořádných opatření, která výrazně zasáhla do práv a povinností osob, se zpětně po přezkoumání Nejvyšším správním soudem ukázala jako nezákonná, a to především z toho důvodu, že orgán, který zrušená mimořádná opatření vydal, neměl k tomuto vydání zmocnění, respektive oporu v zákoně, což by z mého pohledu mělo vést k zamyšlení, jak se těmito situacím, které nezákonně zasahují do práv a povinností občanů, dalo předejít, a to jak na úrovni samotných úřadů, které mnohdy vědomě nezákonná opatření vydávají, aniž by za toto vědomé nezákonné chování nesli jakoukoliv odpovědnost, tak též i na úrovni zákonodárce, který by měl dle mého názoru na tento problém reagovat případnou změnou právní úpravy spočívající například ve zkrácení lhůty na rozhodnutí v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, přednostním

¹⁰⁶ *Lex Arenberger: Vláda podle soudu omezila obchody a služby nezákonně, ale nebere to na vědomí* [online]. [cit. 17.02.2022]. Dostupné z: <https://www.reflex.cz/clanek/komentare/106753/lex-arenberger-vlada-podle-soudu-omezila-obchody-a-sluzby-nezakonne-ale-nebere-to-na-vedomi.html>.

přezkoumání významných a zásadních opatření obecné povahy, popřípadě v rámci restrukturalizace správního soudnictví, ke které by mělo dojít podle programového prohlášení nové Vlády, a to například zavedením nových právních prostředků, jako například *ex ante* posudku u zásadních opatření obecné povahy.

Seznam použité literatury

Monografie

BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

HEJČ, David. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-854-2.

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

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ, David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-498-8.

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

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-202-8.

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

SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ a kol. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-48-9.

Odborné články

HEJČ, David. *Nezákonnost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu*. Soudní rozhledy, 2020, č. 6, s. 185-190. ISSN 1211-4405.

HEJČ, David, et al. *Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy*. Právník [online]. 2016, č. 10, str. 829–842. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2016/10/03.Hej%C4%8D_10_2016.pdf

KOVALČÍK, Michal. *Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2021, č. 3, s. 649-668. ISSN 1210-9126.

POTĚŠIL, Lukáš. *Rozhodnutí v přezkumném řízení a soudní přezkum*. Právní rozhledy, 2014, č. 19, s. 659-663. ISSN 1210-6410.

ROSINOVÁ, Alžběta, Pavel ČERNÝ. *Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů*. Právní rozhledy, 2018, č. 9, s. 327-332. ISSN 1210-6410.

Internetové zdroje

K právní povaze protiepidemických opatření. Právní předpisy, nebo opatření obecné povahy? [online]. [cit. 06.01.2022]. Dostupné z:

https://pravo21.cz/pravo/k-pravni-povaze-protiepidemickych-opatreni-pravni-predpisy-nebo-opatreni-obecne-povahy/#_ftn7

Lex Arenberger: Vláda podle soudu omezila obchody a služby nezákonně, ale nebere to na vědomí [online]. [cit. 17.02.2022]. Dostupné z:

<https://www.reflex.cz/clanek/komentare/106753/lex-arenberger-vlada-podle-soudu-omezila-obchody-a-sluzby-nezakonne-ale-nebere-to-na-vedomi.html>

Pandemický zákon: charakteristika protiepidemických opatření a další zajímavé novinky [online]. [cit. 03.01.2022]. Dostupné z:

<https://pravo21.cz/pravo/pandemicky-zakon-charakteristika-protiepidemickych-opatreni-a-dalsi-zajimave-novinky>

Právní předpisy

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

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod v posledním znění

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání v posledním znění

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů V posledním znění

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti v posledním znění

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní v posledním znění

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v posledním znění

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů v posledním znění

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu v posledním znění

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů v posledním znění

Judikatura

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

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1639/07

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74

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

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010-73

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 Aos 4/2013-40

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 4 As 258/2020-60

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, č. j. 5 Ao 1/2021-65

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021-44

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, č. j. 1 Ao 5/2021-73

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, sp. zn. 8 Ao 28/2021

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022, sp. zn. 8 Ao 2/2022

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, čj. 4 Ao 3/2021-117

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

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2020, sp. zn. 3 A 76/2020

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 8. 2021, č. j. MZDR
14601/2021-23/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 10. 9. 2021, č. j. MZDR
14601/2021-24/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 9. 2021, č. j. MZDR
14601/2021-25/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 12. 2021, č. j. čj. MZDR
14601/2021-34/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 1. 2022, č. j. MZDR
1518/2022-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 1. 2022, č. j. MZDR
2873/2022-1/MIN/KAN

Ostatní prameny

Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád č.
500/2004, Dz. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>

Vládní návrh zákona správní řád, sněmovní tisk 201/0 ze dne 6. 2. 2003