

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Vít Fišer

Soudní přezkum opatření obecné povahy

Diplomová práce

Olomouc 2020

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Soudní přezkum opatření obecné povahy vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 22. 3. 2020

.....

Vít Fišer

Poděkování

Děkuji panu JUDr. Martinu Škurkovi, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce, za cenné rady a čas, který mně a mé práci obětoval.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Opatření obecné povahy	8
1.1 Obecné vymezení	8
1.2 Formální a materiální pojetí	9
1.3 Dílčí závěr	11
2 Zákonná úprava ochrany proti OOP	12
2.1 Úprava ve Správním řádu	12
2.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy	12
2.3 Incidenční vs. abstraktní přezkum	17
2.4 Kritéria soudního přezkumu	21
2.5 Dílčí závěr	22
3 Ochrana práv navrhovatele v rámci incidenčního přezkumu	24
3.1 Náležitosti podání	24
3.2 Procesní postup	28
3.3 Stanovení účinků zrušujícího rozsudku	32
3.4 Dílčí závěr	36
4 Řešení problematiky stanovení účinků zrušujících rozsudků	37
4.1 Zrušující rozsudek jako důvod obnovy správního řízení	38
4.1.1 Obecná možnost obnovy řízení v důsledku zrušení OOP	38
4.1.2 Vztah obnovy řízení ke stanovení účinku zrušujícího rozhodnutí	40
4.2 Jiné způsoby řešení a úvahy de lege ferenda	41
Závěr	47
Zdroje	49
Shrnutí	52
Summary	53
Klíčová slova	54
Key words	55

Seznam použitých zkratek

Čl. – článek

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EÚLP – Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

KS – Krajský soud

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

NSS – Nejvyšší správní soud

Odst. – odstavec

OOP – Opatření obecné povahy

SoudP – Zákon č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích

SŘ – Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád

SŘS – Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní

ÚS – Ústavní soud

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

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

Úvod

Soudní přezkum opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) představuje jeden ze způsobů soudní kontroly veřejné správy a možnost adresáta domáhat se ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu, jak to předpokládá čl. 6 Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících (dále jen Úmluva). Samotné OOP však k vymáhání jím „určené“ povinnosti nestačí, neboť bez rozhodnutí, které by existenci této povinnosti prohlásilo a v němž by byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena, ji nelze exekučně vymáhat (§173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dále jen SŘ).

Cílem této práce je odpovědět na otázku, zda platná právní úprava soudního přezkumu OOP poskytuje dostatečnou ochranu práv navrhovatele (resp. zda jí vůbec poskytuje po nedávné novele SŘ zákonem č. 225/2017 Sb.), pokud již bylo na základě napadeného OOP vydáno rozhodnutí (tzv. incidenční přezkum). V současnosti totiž vyvstává praktická otázka stanovení účinků zrušujícího rozsudku v rámci incidenčního přezkumu, neboť zde nastává problém, kdy správní soudy zruší OOP s účinky ex nunc a rozhodnutí nechávají v platnosti, neboť v době vydání bylo v souladu s právem. Navrhovatelé tedy nedosáhnou faktické ochrany svých práv, i když OOP bylo zrušeno, protože rozhodnutí zůstává stále platné, přestože bylo vydáno na nezákonném podkladě (na zrušeném OOP). Téma práce bylo zvoleno taktéž vzhledem k tomu, že tento velmi praktický problém je v současné literatuře téměř neřešen, a pokud vůbec, pak často jen velmi povrchně, a navíc nejednotně.¹

Při psaní práce jsem používal metodu analýzy, kdy jsem se snažil do hloubky rozebrat a objasnit zkoumaný problém, a syntézy, kdy jsem se pokusil přijít s vlastní myšlenkou k řešení problému.

Co se týče samostatné struktury práce, nejdříve se zaměřím na samotný pojem OOP, jeho zákonnou úpravu a pojetí z hlediska formálního a materiálního. Poté se již budu zabývat soudním přezkumem (přičemž nejdříve v krátkosti uvedu kritéria přezkumu vytvořená judikaturou správních soudů), kdy hlavně poukážu na rozdíl mezi incidenčním a abstraktním přezkumem, na což navážu řešením otázky, zda po novele SŘ platné právo incidenční přezkum vůbec připouští a uvedu náležitosti návrhu na

¹ Detailní zkoumání problému poskytuje vlastně jen článek ROSINOVÁ, Alžběta. ČERNÝ, Pavel. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*, 2018, č. 9, s. 327- 332.

zrušení OOP. V návaznosti na to budu řešit možnost ochrany práv navrhovatele v rámci incidenčního přezkumu. Následně již přistoupím k řešení otázky účinků zrušujícího rozhodnutí a jejich vztah k možnosti obnovy správního řízení dle SŘ.

1 Opatření obecné povahy

1.1 Obecné vymezení

Než přejdu k samotnému soudnímu přezkumu OOP, je nejprve nutné OOP definovat, abychom věděli, kdy se má postupovat dle § 101a an. SŘS. Institut OOP upravuje s účinností od 1. 1. 2006 SŘ. Znění § 171 SŘ definuje OOP negativně jako akt veřejné správy, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Pozitivní definici však v platném právním řádu nenajdeme. Tu obsahoval vládní návrh SŘ z roku 2003: „*Opatřením obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob*“². Jde tedy o akt jednostranný, jenž je konkrétně – abstraktní. Patří tedy do formy smíšené a jednostranné činnosti veřejné správy. Konkrétnost se projevuje ve věci (předmětu regulace), abstraktnost v blíže neurčené skupině adresátů.³ Problém zde však již může činit, jaká je hranice abstraktnosti, resp. konkrétnosti u věci a u adresátů. Tento problém podrobně řeší D. Hejč. Abstraktnost adresátů je zde vždy, když nejsou určeni jmenovitě, ale druhově, bez ohledu na to, zda se bude jednat i o velice úzkou skupinu (např. každý majitel domu v městském obvodu).⁴ „*Obecnost (resp. abstraktnost) právní normy (v tomto případě OOP) co do subjektů tedy nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny.*“⁵ Konkrétnost věci se určuje podle několika kritérií, přičemž jsou zde dvě hlavní a to:

1. **Prostorové kritérium** – konkrétnost spočívající ve vymezené ploše věci. Není zde však rozhodné kvantitativní kritérium, tj., jak je plocha veliká, ale kvalitativní kritérium, tj. poměr mezi územní působností správního orgánu vydávajícího OOP a rozsahem území, na které se OOP vztahuje. Tzn., není rozhodné, zda vydává např. správní úřad s celostátní působností OOP jen pro území kraje, nebo jen pro území národního parku. Pouze v případě, že správní orgán pomocí OOP reguluje záležitosti ve specificky vymezené části území v rámci své územní působnosti, je splněno prostorové kritérium. Tzn., že pokud

² Poslanecká sněmovna 2003, tisk 201, bod 484.

³ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo ...*, s. 168.

⁴ HEJČ, David. Smíšené správní akty v právním řádu ČR, aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*, 2016, č. 10, s. 831.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98

by se např. akt správního úřadu s celostátní působností vztahoval na celé území ČR, nebylo by splněno územní kritérium.

2. Věcné kritérium – konkrétnost věci spočívající v jejím individuálním vymezení. Takové kritérium není splněno, pokud se akt veřejné správy dotýká věcí vymezených druhově. Např. výjimka ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dle § 56 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se netýká všech stromů a živočichů, ale jen stromů a živočichů se specifickými vlastnostmi.

Dále pak zde Hejč uvádí kritéria pomocná. Teologické kritérium – zda je účelem úprava právních poměrů ad hoc, kritérium času – délka trvání závaznosti OOP, či kritérium obsahu právní úpravy – míra komplexnosti právní úpravy. Konkrétnost věci pak bude dána vždy, pokud bude splněno alespoň jedno hlavní kritérium. Pomocná kritéria se uplatní, pokud naplnění hlavního kritéria bude sporné.⁶

Lze též doplnit, že dle NSS existuje v českém právním řádu pouze OOP s obecně vymezenými adresáty a konkrétní věcí, tzn., že nejsou možné jiné kombinace (např. konkrétní adresáti a abstraktní předmět regulace).⁷ Důvody pro takový závěr jsou jednak původní vládní záměr vymezení OOP (viz výše) a text § 173 odst. 3 SŘ, ve kterém je uvedeno, že: *„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.“* Argumentem a contrario lze dospět k závěru, že OOP nemůže obsahovat konkrétní adresáty, jelikož § 173 odst. 3 SŘ předpokládá vydání správního rozhodnutí, které teprve takové adresáty specifikuje.⁸

1.2 Formální a materiální pojetí

Nauka rozlišuje formální a materiální pojetí OOP. Formální pojetí považuje za OOP jen takový akt veřejné správy, který za OOP prohlásí zákon. Materiální pojetí považuje za OOP jen takový akt veřejné správy, který splňuje definiční (obsahové) znaky, tj. jednostrannost, konkrétnost věci a abstraktnost adresátů.

⁶ HEJČ, David. Smíšené správní akty v právním řádu ČR, aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*, 2016, č. 10, s. 832 - 833.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98

⁸ Tamtéž

Problém, které pojetí je rozhodující, byl již v minulosti několikrát řešen judikaturou NSS a ÚS. Nejprve se NSS přiklonil materiálnímu přístupu, kdy konstatoval, že: „*je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší.*“⁹ Avšak tento názor NSS následně přehodnotil, když uvedl, že: „*rozhodující pro posouzení pravomoci soudu je právní forma aktu, nikoliv jeho materiální obsah, neboť popřením významu právní formy by došlo ke zpochybnění hranic pravomocí jednotlivých soudů, a ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva.*“¹⁰ Tuto definici však podpořil jen poukazem na jazykový výklad § 171 SŘ a argumentací a contrario. Tento názor však byl překonán judikaturou ÚS, který se jednoznačně přiklonil k materiálnímu chápání OOP. Poukázal na to, že SŘS nevztahuje řízení o zrušení OOP jen na ta OOP, která byla vydána na základě zvláštního zákona, a nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako OOP ve zvláštním zákoně.¹¹ K svému závěru dospěl také na základě toho, že: „*nabízí-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku.*“¹²

Rozhodujícím pojetím je tedy pojetí materiální, tzn., že aby určitý akt veřejné správy měl formu OOP, musí splňovat definiční znaky této činnosti. Vystávají však další otázky. Co když zákon výslovně předpokládá pro činnost orgánu veřejné správy jinou formu než je OOP, i když taková činnost splňuje definiční kritéria OOP? Co když zákon předpokládá pro činnost orgánu veřejné správy formu OOP, i když taková činnost nesplňuje definiční kritéria OOP? Tento problém přehledně zpracovává D. Hejč, kdy uvádí, že existují tři případy, kdy orgán veřejné správy může vydat OOP, přičemž rozlišuje formální znak (zákonné zmocnění) a materiální znak (konkrétnosti věci a abstraktnosti vymezení adresátů):

1. Situace, kdy zvláštní zákon ukládá vydat OOP (i přes to, že by se z materiálního hlediska o OOP nejednalo, neboť by daný úkon nenaplňoval pojmové znaky).

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

¹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007-44

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

¹² Tamtéž

2. Neexistence výslovného zákonného vymezení formy činnosti, avšak akt veřejné správy splňuje materiální znaky (zároveň nesmí zvláštní zákon pro tuto činnost vylučovat použití SŘ).
3. Zrušení OOP, aniž by zákon pro tento zrušovací akt předvídal jinou formu.¹³

1.3 Dílčí závěr

Správní právo vychází z rozlišování aktů veřejné správy na abstraktní a konkrétní, přičemž oba tyto znaky se mohou týkat jak adresátů těchto aktů, tak vyjádření věci nebo obou dvou současně.¹⁴ Rozlišování mezi takovými akty může být velmi složité, přičemž tyto formy správní činnosti nejsou od sebe striktně oddělené, ale stávají se propustnými.¹⁵ To se mimo jiné projevuje právě u OOP, jehož pojmovými znaky jsou obecně vymezení adresáti a konkrétně vymezený předmět regulace. I když zákon OOP pozitivně nedefinuje, podle judikatury se bude o OOP jednat, právě pokud bude splňovat uvedené pojmové znaky (materiální pojetí). To však platí, jen pokud chybí výslovná zákonná úprava formy. Pokud ale zákonodárce pro činnost veřejné správy výslovně určil formu (OOP, právní předpis atd.), akt má takovou formu, jakou mu zákonodárce určil, bez ohledu na to, zda taková činnost splňuje pojmové znaky OOP.

¹³ HEJČ, David. In: POTĚŠIL, Lukáš, a kol. *Správní řád – Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 732 (§ 171 SŘ).

¹⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 122.

¹⁵ Tamtéž

2 Zákonná úprava ochrany proti OOP

2.1 Úprava ve Správním řádu

Zákonná úprava nám dává několik možností, jak se proti OOP bránit. Lze rozlišovat možnost obrany u správního orgánu dle úpravy v SŘ a obrany ve správním soudnictví dle úpravy v SŘS. Do první skupiny zařadíme instituty připomínek a námitek při řízení o návrhu OOP (§ 172 odst. 4, 5 SŘ). Návrh správní orgán zveřejní na úřední desce a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu OOP podávaly připomínky nebo námítky. Rozdíl mezi nimi je jednak v tom, kdo je může podat, ale hlavně v tom, jak se s nimi správní orgán musí vypořádat.

Připomínky může podávat kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být OOP přímo dotčeny, a to písemně nebo ústně na veřejném projednání. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro OOP a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být OOP přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být OOP přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu OOP písemné odůvodněné námítky ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. O těchto námítkách je povinen správní orgán rozhodnout (na rozdíl od připomínek). Takové rozhodnutí se uvede jako součást odůvodnění OOP, nelze se proti němu odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námítkách může být důvodem změny OOP.

Dále lze OOP přezkoumat dozorčími prostředky, a to v přezkumném řízení do 1 roku od účinnosti OOP (§ 174 odst. 2 SŘ) a též obnovou řízení z moci úřední, neboť jazykovým výkladem tento postup nelze vyloučit.¹⁶ Opravné prostředky (odvolání, rozklad nebo obnovu řízení na návrh) zákon vylučuje (§ 173 odst. 2 SŘ).

2.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy

Správní soudnictví je víceznačným pojmem, který představuje jak soudní kontrolu veřejné správy, tak nalézání práva správními soudy.¹⁷ Je též výrazem práva na spravedlivý proces, vyjádřeným čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ve kterém je uvedeno, že: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě

¹⁶ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 92.

¹⁷ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 367.

projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem.“ Věcná působnost čl. 6 Úmluvy nedopadá automaticky na konání v jakémkoliv vnitrostátním soudním řízení, ale účelem čl. 6 Úmluvy je zajistit právo na spravedlivý proces pouze dvěma kategoriím osob: těm, jejichž občanská (civilní) práva nebo závazky jsou nějakým způsobem zpochybněny, a těm, kdož čelí trestnímu obvinění.¹⁸ Na základě judikatury ESLP lze vymezit tři základní okruhy otázek, které ve výsledku dávají odpověď na otázku aplikovatelnosti čl. 6 EÚLP v jeho civilní části:

- je zde spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku?
- má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu?
- je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, civilní povahy?¹⁹

Pojem „civilní povahy“ je nutno vykládat autonomně, bez ohledu na vnitrostátní právo. Nezáleží proto ani na povaze práva, podle kterého má být daný spor rozhodnut (může jít o předpis práva občanského, obchodního, správního atd.), ani na povaze orgánu v dané věci příslušného (obecný soud, správní orgán atd.). V případě sporu mezi jednotlivcem a orgánem veřejné moci je tudíž nerozhodné, zda tento orgán zde vystupuje jako soukromá osoba nebo v pozici „suveréna“.²⁰ Z toho lze vyvodit, že aplikace čl. 6 je možná i na správní řízení, pokud jde o spor o právo či závazek, který je opravdový a vážný a má základ ve vnitrostátním právu. Z judikatury ESLP plyne, že spravedlivý proces v případě rozhodování veřejné správy znamená možnost přezkumu rozhodnutí závislého správního úřadu nezávislým orgánem, např. soudem.²¹

Co se vnitrostátního práva týče, možnost napadnout OOP u nezávislého a nestranného soudu nám překvapivě na první pohled nedává čl. 36 odst. 2 LZPS, ve kterém je uvedeno, že: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí.“* LZPS explicitně hovoří pouze o rozhodnutích, takže dle gramatického výkladu na ostatní formy činnosti veřejné správy nedopadá.²² Avšak takovému názoru

¹⁸ KMEC, Jiří. Kapitola XVI. In: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 565 (čl. 6 EÚLP).

¹⁹ Tamtéž

²⁰ Tamtéž

²¹ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo ...*, s. 441.

²² POSPÍŠIL, Ivo. In: WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 746 (čl. 36 odst. 2).

oponuje J. Brož²³, když odkazuje na judikaturu ÚS,²⁴ přičemž uvádí, že: „*Ústavní soud ovšem ve vztahu k soudnímu přezkumu i jiných nežádoucích (nezákonných) aktivit či naopak nečinnosti správních orgánů poměrně jednoznačně konstatoval, že i tyto mají být pod kontrolou soudní moci. Ačkoliv tedy – explicitně projevené – ústavní zakotvení možnosti této ochrany v Ústavě samotné chybí, lze nezbytnost soudní ochrany, za předpokladu, že jsou tyto další formy činnosti či případné nečinnosti samozřejmě způsobilé k dotčení (veřejných) subjektivních práv, dovozovat z Ústavy samotné a principů právního státu.*“²⁵

Konkrétní úpravu napadení OOP u nezávislého orgánu ve smyslu čl. 6 Úmluvy nám dává část třetí, hlava druhá, díl sedmý SŘS (konkrétně § 101a – 101d). Tento díl byl do SŘS začleněn s účinností od 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Od 1. 1. 2012 byla zrušena věcná příslušnost NSS, tudíž jsou příslušné krajské soudy.

SŘS přitom rozlišuje celkem tři typy řízení o zrušení OOP, jimiž jsou řízení incidentní, abstraktní a na návrh obce. Ty se od sebe liší aktivní procesní legitimací. O zvláštnostech incidenčního přezkumu pojednávám v podrobnostech níže. Co se zbylých dvou týče, uvádím zde pouze základní přehled.

Abstraktní je tvořen § 101a odst. 1 větou první SŘS a § 101b odst. 1 SŘS. Navrhovatelem zde je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen OOP vydaným správním orgánem. Návrh na zrušení OOP může podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené OOP nabylo účinnosti. Aktivní legitimace navrhovatele je dána pouhým tvrzením o tom, že byl napadeným OOP zkrácen na svých právech.²⁶ Navrhovatel tedy musí uvést, která konkrétní subjektivní práva byla dotčena OOP. NSS k tomu uvedl, že: „*Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení*

²³ BROŽ, Jan. Tak jak tedy soudně přezkoumávat souhlasy dle stavebního zákona?. *Právní rozhledy*. 2019, č. 10, s. 362-367.

²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

²⁵ BROŽ, Jan. Tak jak tedy soudně přezkoumávat souhlasy dle stavebního zákona?. *Právní rozhledy*. 2019, č. 10, s. 362-367.

²⁶ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 (§ 101a).

odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.“²⁷ Případná předchozí pasivita navrhovatele však může vést k jeho neúspěchu, pokud soud bude posuzovat kritérium přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele (viz níže).²⁸ Pro aktivní legitimaci nestačí, tvrdí-li navrhovatel pouze to, že OOP či postup vedoucí k jeho vydání byly nezákonné. Někdy však lze uvádět i porušení svých procesních práv v rámci procesu tvorby OOP, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.²⁹

Dalším typem řízení je, pokud návrh na zrušení OOP kraje podává obec dle § 101a odst. 2 SŘS. Tento návrh logicky nemůže obec podat proti OOP, jež sama vydala, neboť jej sama může i zrušit opět ve formě OOP.³⁰ Krajem dle § 101a odst. 2 SŘS se myslí kraj ve smyslu zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, nikoliv o kraj podle zákona č. 36/1960 Sb. o územním členění státu.³¹ Aktivně legitimována jako obec je též Městská část hlavního města Prahy.³² Obec je privilegována oproti obecnému navrhovateli podle § 101a odst. 1 SŘS v tom, že není nucena tvrdit konkrétní zkrácení na právech napadeným OOP. Aktivní procesní legitimace náleží obci již jen na základě toho, že se nachází na území příslušného kraje.³³ NSS k tomu uvedl, že: „Každý návrh obce na zrušení opatření obecné povahy příslušného kraje je na základě ust. § 101a odst. 2 SŘS přípustný, bez ohledu na to, zda obec tvrdí zásah do své právní sféry. Tato otázka je řešena při posuzování splnění podmínek řízení. Uvedené však již neplatí pro aktivní věcnou legitimaci navrhovatele, kterou správní soud zkoumá při věcném přezkumu napadeného opatření obecné povahy... Aktivní věcnou legitimaci obce je nutno zkoumat v každém konkrétním případě individuálně, přičemž soud je povinen hodnotit, zda existuje vztah mezi právní sférou obce a územím, které je napadenou částí OOP regulováno.“³⁴ Judikatura tedy rozlišuje mezi aktivní procesní legitimací obce (jež je podmínkou řízení) a aktivní věcnou legitimací obce (na niž závisí výsledek řízení), přičemž „(obci) přísluší aktivní procesní legitimace k podání návrhu ze zákona a bez nutnosti tvrdit konkrétní zkrácení na právech opatřením obecné povahy (na rozdíl od

²⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010-116.

²⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010-116

²⁹ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 (§ 101a).

³⁰ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 858 (§ 101a).

³¹ Tamtéž

³² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011-219.

³³ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 (§ 101a).

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, sp. zn. 7 AOs 2/2012-53.

navrhovatelů podle § 101a odst. 1 s. ř. s., u kterých je existence samotné možnosti zásahu do hmotných práv řešena již v rámci posuzování přípustnosti návrhu). Aktivní procesní legitimace obce podle ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s. je tedy neomezená a není podmíněna tvrzením o zkrácení na subjektivních právech... Obec může být v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části úspěšná pouze tehdy, prokáže-li nezákonnost napadeného opatření obecné povahy či závažné vady při procesu jeho přijímání a vliv těchto pochybení či nezákonností do sféry jejích práv.³⁵

Je otázkou, zda obec má aktivní procesní legitimaci pouze v případě, že taková obec leží na území kraje, který napadené OOP vydal, nebo může obec napadat OOP kteréhokoliv kraje. KS v Praze k tomu uvedl, že: „Jediný limit, byť neplyne přímo z textu zákona, je třeba spatřovat v tom, že pro splnění podmínky legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a odst. 2 SŘS je třeba, aby se jednalo o obec, která je součástí kraje, jehož opatření obecné povahy napadá.“³⁶ S tímto nesouhlasí L. Jemelka, jelikož si lze představit takové OOP kraje, které se svým významem výrazným způsobem dotýká i obcí v sousedním kraji.³⁷ S tím lze souhlasit, ale taková situace by se dle mého měla řešit přes návrh obce dle § 101a odst. 1 SŘS. Jak uvedl KS v Praze: „Ze své podstaty totiž opatření obecné povahy vydávané krajem v rámci samostatné působnosti může následně v mnohém ovlivňovat autonomii obcí při řešení otázek spadajících do jejich pravomoci.“³⁸ Tento závěr lze podpořit i rozhodnutím NSS. V daném případě Městská část hlavního města Prahy napadala OOP vydané Středočeským krajem, přičemž ale neuvedla, jestli tak činí podle § 101 odst. 1 nebo odst. 2. KS v Praze jí procesní legitimaci nepřiznal ani podle jednoho odstavce.³⁹ NSS jí však aktivní procesní legitimaci přiznal, a to na základě odst. 1, ale odst. 2 se nazýval.⁴⁰

Judikatura správních soudů zde tedy vychází z toho, že odst. 2 mlčky konstruuje jakousi právní domněnku, že obec nacházející se na území kraje, který vydal OOP, je napadeným OOP automaticky dotčena z hlediska podmínek řízení, nikoliv jeho výsledku. Správní soudy zde nalézají právo contra verba legis. Dochází tedy k teleologické redukci § 101a odst. 2 SŘS, jelikož jazykově nesporný význam

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu zde dne 20. 3. 2014, sp. zn. 9 Aos 2/2012 - 77

³⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 50 A 6/2012-79

³⁷ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA a kol. *Soudní řád správní. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 858 (§ 101a).

³⁸ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 50 A 6/2012-79

³⁹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 50 A 24/2012 - 64

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, čj. 4 Aos 1/2013-125

ustanovení obsahuje více, než odpovídá jeho smyslu a účelu.⁴¹ I když určitě nelze vyloučit dotčení např. obce v sousedním kraji, podle judikatury již není taková obec privilegovaná ve smyslu odst. 2, a musela by tvrdit konkrétní zkrácení na svých právech.

2.3 Incidenční vs. abstraktní přezkum

Pro další výklad je stěžejní text § 101a odst. 1 a § 101b odst. 1 SŘS. Právě tyto dvě ustanovení tvoří základ dvou typů přezkumu OOP. Ty se liší hlavně lhůtou k podání návrhu a osobami aktivně procesně legitimovanými. Původní znění SŘS neomezovalo návrh na zrušení OOP žádnou lhůtou, což bylo shledáno ÚS ústavně konformní, neboť: *„právní úprava, která možnost podání návrhu neomezuje nějakou lhůtou, není sama o sobě neústavní, tak jako jí není časově neomezená možnost podat návrh na zrušení platného právního předpisu nebo vyslovení protiústavnosti právního předpisu, který má být v soudním řízení aplikován.“*⁴² Od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, došlo k zavedení tříleté lhůty od nabytí účinnosti OOP, kterou nelze prominout (dnes zkrácenou na jeden rok). To podle ÚS nastolilo otázku, *„zda je z hlediska ústavního akceptovatelné, že by se objektivně nezákonné opatření obecné povahy, které nadále zasahuje podstatným způsobem do práv a povinností relativně širokého okruhu adresátů, uplynutím lhůty tří let od účinnosti opatření obecné povahy stalo nepřekročitelnou překážkou pro účinnou ochranu ústavních a zákonných práv jednotlivců.“*⁴³

Řešení této otázky vedlo NSS v r. 2016 k rozlišení incidenčního a abstraktního typu přezkumu. V dané věci se žalobce bránil proti rozhodnutí stavebního úřadu, které podle něj bylo vydáno na základě nezákonného územního plánu. Tříletá lhůta již uplynula. NSS dovodil, že *„v případě přijetí závěru, že lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoli soudní přezkum opatření obecné povahy, by se stal soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného, či dokonce protiústavního opatření obecné povahy pouhou formalitou. Ačkoli by soud shledal nezákonnost takového rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy, nemohl by právům žalobce*

⁴¹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 252.

⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 34/10

⁴³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014-36

poskytnout účinnou ochranu. Takový závěr by byl ve svém důsledku v rozporu s článkem 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)“⁴⁴

Na základě této argumentace dospěl NSS k tomu, že SŘS rozlišuje dva typy návrhu na zrušení OOP. Prvním typem návrhu je abstraktní návrh, kterým se může domáhat zrušení OOP každý, kdo tvrdí, že byl tímto aktem zkrácen na svých právech. Pro tento návrh platí obecná jednoletá lhůta od nabytí účinnosti OOP. Druhým typem návrhu je pak návrh na „incidenční“ kontrolu zákonnosti podle § 101a odst. 1 věty druhé SŘS. Aktivní legitimaci zde má ten, kdo může ve věci, ve které bylo OOP užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, přičemž může navrhnout zrušení OOP jen společně s takovým návrhem. Pro takovýto návrh platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu, tzn. 2 měsíce od oznámení rozhodnutí podle § 72 odst. 1 ŠRS.

Již zde musíme vyřešit otázku, zda novela SŘS zákonem č. 225/2017 Sb. možnost incidenčního přezkumu nezrušila. Jednak zkrátila lhůtu pro možnost domáhat se přezkumu OOP na 1 rok, ale hlavně doplnila § 101b odst. 1 SŘS o větu, že zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, „*a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.*“ Důvodová zpráva se k tomuto problému nevyjadřuje, řeší pouze změnu lhůty, kdy uvádí, že: „*lhůta 1 roku je optimálním kompromisem mezi zásadou zákonnosti opatření obecné povahy, resp. ochranou práv osob dotčených opatřením obecné povahy, a principem právní jistoty spočívajícím ve vytvoření stabilních mantinelů pro rozhodování o změnách v území.*“⁴⁵ Např. J. Pořízek uvádí, že: „*s ohledem na formulaci novelizovaného ustanovení lze jen stěží hledat výklad, který by i nadále umožnil "incidenční" návrhy podávat*“⁴⁶ Tento závěr ale opírá pouze o jazykový výklad, přičemž podle ÚS: „*jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e racione legis atd.).*“⁴⁷ Tzn., že musíme zohlednit výklad zákona dle výše citovaného rozhodnutí NSS. V tom případě je pak závěr J. Pořízka neudržitelný. Jednoletá lhůta nahradila lhůtu tříletou, která ale platila

⁴⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014-36.

⁴⁵ Poslanecká sněmovna 2013 – 2017, tisk 927/0

⁴⁶ POŘÍZEK, Jan. Chcete se domáhat zrušení územního plánu, jeho změny nebo jiného opatření obecné povahy? Nečekejte, čas se kvapem krátí [online]. [pravniprostor.cz](https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/chcete-se-domahat-zruseni-uzemniho-planu-jeho-zmeny-nebo-jineho-opatreni-obecne-povahy-necekejte-cas-se-kvapem-krati), 26. října 2017 [cit. 18. března 2019]. Dostupné na <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/chcete-se-domahat-zruseni-uzemniho-planu-jeho-zmeny-nebo-jineho-opatreni-obecne-povahy-necekejte-cas-se-kvapem-krati>

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/03

pouze pro abstraktní přezkum. Incidenční návrh je totiž podáván ve dvouměsíční lhůtě podle § 72 SŘS.⁴⁸ Sám NSS uvádí, že lhůta k podání incidenčního návrhu na zrušení OOP běží bez ohledu na lhůtu v § 101b SŘS, tzn. dříve lhůtu 3 let, nyní 1 rok. Nemožnost domáhat se faktické ochrany svých práv po uplynutí lhůty vymezené v § 101b SŘS, bylo-li již na základě OOP vydáno rozhodnutí, je v rozporu s článkem 6 Úmluvy a s čl. 36 odst. 2 LZPS, neboť by se soudní přezkum těchto rozhodnutí stal pouhou formalitou.⁴⁹

Logickým argumentem a maiori ad minus též docházíme k závěru možnosti incidenčního přezkumu. Tzn., že pokud „*práva žalobců porušená individuálním rozhodnutím správního orgánu aplikujícím protiústavní zákonný předpis mohou být ochráněna v soudním řízení prostřednictvím předložení návrhu na zrušení takového zákonného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, a v případě individuálních rozhodnutí aplikujících podzákonný předpis, který je v rozporu se zákonem (mezinárodní smlouvou nebo ústavním pořádkem), žalobci může být poskytnuta ochrana dokonce přímo správním soudem mechanismem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. V obou případech jednatel, jehož práva byla aplikací takových vadných předpisů porušena, může iniciovat řízení o jejich zrušení zároveň s podáním ústavní stížnosti proti takovým aktům, kterými byly tyto vadné předpisy aplikovány (srov. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Naproti tomu proti nezákonnosti regulace vyplývající z opatření obecné povahy po uplynutí tří let od jeho účinnosti by se jednatel již nikdy nemohl domoci soudní ochrany. Pokud se dotčený jednatel může domoci přezkoumání ústavnosti zákona či zákonnosti podzákonného předpisu v rámci žaloby proti rozhodnutí, které takový právní předpis aplikuje, tím spíše musí mít možnost domoci se účinné soudní ochrany i v případě aplikování regulace vyplývající z opatření obecné povahy.*“⁵⁰

Pokud NSS nemožnost domoci se faktické ochrany svých práv, dotčených nezákonným OOP, po uplynutí 3 let od účinnosti OOP považuje vzhledem k těmto důvodům za protiústavní, pak se logicky nemůžeme spokojit s výkladem, že zkrácením této lhůty na 1 rok tyto závěry najednou neplatí. Pokud NSS shledal tyto důvody relevantními již při lhůtě 3 let, tím spíše musí platit při ještě kratší lhůtě jednoho roku. Pouhý jazykový výklad by tedy byl vzhledem k výše uvedeným důvodům dokonce

⁴⁸ ROSINOVÁ, Alžběta, ČERNÝ, Pavel. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*. 2018, č. 9, s. 327-332

⁴⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014-36

⁵⁰ Tamtéž

protiústavní. Je tedy nutno se přiklonit k výkladu, který zachovává možnost podat incidenční návrh i po uplynutí lhůty jednoho roku, neboť „v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky, a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.“⁵¹

Co se týče vztahu mezi oběma typy přezkumu, může být problémem výklad § 101a odst. 1, který uvádí, že pokud je někdo podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo OOP užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení OOP jen společně s takovým návrhem. Pouhým jazykovým výkladem bychom mohli dojít k závěru, že pokud již plyne lhůta k podání incidenčního návrhu, nelze již podat abstraktní návrh (i když u něj lhůta plyne též). Jak ale uvádí A. Rosinová, takový závěr nedává smysl např. v případech zamítavých rozhodnutí, jež netvoří překážku res iudicata.⁵² Tzn., že stačí podat abstraktní návrh na zrušení OOP a po jeho zrušení opětovně zažádat o nové správní rozhodnutí. Vyžadování dvou podání by byl zbytečný formalismus, který by pouze prodlužoval soudní řízení, bez jakéhokoliv užítku.⁵³ Totéž lze demonstrovat, pokud by marně uplynula lhůta k podání incidenčního návrhu, ale lhůta pro abstraktní návrh by pořád běžela. Podle NSS „je nutno odmítnout i takový výklad, který by adresáta individuálního správního aktu, jímž bylo opatření obecné povahy aplikováno, vyloučil z obecného oprávnění osob dotčených na právech opatřením obecné povahy podat v tříleté lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. („abstraktní“) návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Bylo by opravdu nelogické dovozovat, že adresát individuálního správního aktu aplikujícího opatření obecné povahy by měl mít horší možnost (a kratší lhůtu) pro dosažení soudního přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy než jiné, méně intenzivně dotčené osoby“.⁵⁴ Z výše uvedeného plyne to, že oba dva druhy přezkumu jsou na sobě navzájem nezávislé, a lze si tedy vybrat, zda napadnu OOP incidenčně nebo abstraktně.

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95

⁵² ROSINOVÁ, Alžběta. ČERNÝ, Pavel. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*, 2018, č. 9, s. 327 - 332.

⁵³ Tamtéž

⁵⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014-36

2.4 Kritéria soudního přezkumu

Poté, co jsme vymezili druhy přezkumu OOP ve správním soudnictví, musíme zjistit, jakými vlastnostmi OOP se soudy při jeho přezkumu vůbec zabývají. Určitý algoritmus přezkumu OOP správními soudy vymezil NSS, kdy soud postupuje v pěti krocích. Tento postup spočívá „za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho *proporcionality*.“⁵⁵

První tři kritéria jsou čistě formálního charakteru. Pravomoc představuje právní prostředky správního orgánu k výkonu veřejné moci v rozsahu své působnosti.^{56 57} Pokud by tato podmínka nebyla splněna, jednalo by se o vadu nicotnosti.⁵⁸ Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím OOP upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn, v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat OOP.⁵⁹ Podle NSS je třeba rozlišovat „působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).“⁶⁰ Zákonnost postupu při vydání OOP je stanovena v SR, případně ve zvláštních zákonech (např. § 25 odst. 4,5 VodZ). Avšak nikoliv každé porušení postupu dle zákona bude představovat důvod zrušit OOP či jeho část. Musí jít o takové pochybení, které zasáhne do veřejných subjektivních práv navrhovatele a překročí jistou míru únosnosti.⁶¹ Bude tedy vždy záležet na konkrétním

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98

⁵⁶ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 119 – 120.

⁵⁷ K této otázce viz subkapitola Formální a materiální pojetí, kde odkazují na výklad D. Hejče.

⁵⁸ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 (§ 101d).

⁵⁹ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 883 (§ 101d).

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98

⁶¹ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi...*, s. 118.

případu a úvaze soudu, zda je daný nezákonný postup natolik závažný, aby vyhověl návrhu na zrušení.

Další dva kroky jsou již hmotněprávní. Rozpor s hmotným právem bude dán tehdy, pokud OOP bude nahrazovat normotvorbu a samo bude ukládat povinnosti bez zákonného zmocnění.⁶² Nejtěžším kritériem je přezkum proporcionality. Soud zde posoudí, zda „*napadené OOP vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda OOP a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda OOP omezují své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů). V neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného OOP úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“⁶³

Nutno ovšem zdůraznit, že takovýto algoritmus byl vytvořen vzhledem ke znění SŘS účinném do 1. 1. 2012. Původně musely správní soudy přezkoumávat napadené OOP v celém rozsahu. Ale zákonem č. 303/2011 Sb. došlo ke změně. Při přezkumu OOP je podle platné a účinné právní úpravy soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d SŘS). Algoritmus bude fakticky aplikován jen tehdy, učiní-li jej navrhovatel součástí svých návrhových bodů.⁶⁴ Jeho význam však trvá dál, neboť prvním a druhým krokem se soud musí zabývat vždy, jinak by bylo OOP ve většině případů nicotné.⁶⁵ Další kroky bude soud zkoumat pouze, pokud je uvede navrhovatel, avšak soudní judikatura k těmto krokům algoritmu může navrhovateli pomoci s jejich odůvodněním.

2.5 Dílčí závěr

Správní soudy slouží k nezávislé a nestranné kontrole orgánů veřejné správy. Jejich činnost by měla poskytovat efektivní ochranu těm adresátům, jež byli nezákonným postupem veřejné správy dotčeni. Takový postup může mít nejrůznější právní formy, a to i formu OOP. Ačkoliv to SŘS výslovně neuvádí, NSS rozlišuje mezi abstraktním a incidentním návrhem na zrušení OOP. Při abstraktním návrhu jsme vázáni objektivní lhůtou jednoho roku od nabytí účinnosti OOP. Incidentní návrh lze podat spolu s napadeným správním rozhodnutím v dvouměsíční lhůtě od oznámení napadeného rozhodnutí. Smyslem takové duality přezkumu OOP je právě poskytnutí

⁶² BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, (§ 101d)

⁶³ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 883 (§ 101d).

⁶⁴ Tamtéž

⁶⁵ BLAŽEK, Tomáš. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, (§ 101d)

účinné ochrany právům adresáta napadeného rozhodnutí. Jinak by se nezákonné OOP po marném uplynutí tří let od účinnosti stalo nenapadnutelným, a přezkum případného správního rozhodnutí vydaném na jeho základě by se stal pouhou formalitou.

3 Ochrana práv navrhovatele v rámci incidenčního přezkumu

Logickým úmyslem NSS, který vedl k rozlišování abstraktního a incidenčního přezkumu, bylo to, aby navrhovatel dosáhl faktické ochrany svých práv v případě, že bylo na základě napadeného OOP vydáno rozhodnutí a již marně uplynula obecná jednoletá lhůta k podání návrhu na zrušení OOP. Incidenční návrh na zrušení OOP by tak měl být v ideálním případě praktickým nástrojem jak dosáhnout faktické a efektivní ochrany svých práv. Ale jak uvidíme v další části této práce, následná judikatura NSS (a jí následované rozhodnutí krajských soudů) tento chvályhodný záměr spíše znemožňuje, jelikož formalisticky nadále trvá na dodržování § 101d odst. 2 ŠŘŠ, tj. na stanovení účinků zrušujícího rozsudku.

3.1 Náležitosti podání

Odpověď na otázku, jaké formální a obsahové náležitosti musí podání splňovat, nám na první pohled dává přehledně zákon v § 101b odst. 2 ŠŘS. Jak však uvidíme dále, praxe přináší některé výkladové problémy, které je nutno zmínit, neboť jen perfektním podáním se bude soud zabývat, a tudíž jen takové podání nám může přinést ochranu našich práv.

V první řadě je nutno uvést, že podání incidenčního návrhu na zrušení OOP je tzv. dispozičním úkonem ve smyslu § 37 odst. 2 ŠŘS, protože jím účastníci disponují řízením nebo jeho předmětem.⁶⁶ Z toho vyplývá, že jej lze učinit jen písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě podepsané elektronicky podle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu). Pokud jej podáme v jiné formě, musí být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží.

Co se obsahu týče, z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo je činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno (§ 37 odst. 3 ŠŘS). Kromě toho musí též obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel OOP nebo jeho část za nezákonné (§ 101b odst. 2 ŠŘS). Skutečnost, čeho se podání týká, asi v praxi nebude působit

⁶⁶ POSPÍŠIL, Petr. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck 2016, (§ 37).

problémy, neboť každé OOP lze poměrně přesně popsat (např. orgánem, který jej vydal, den oznámení veřejnou vyhláškou). První obtíže však nastávají v nutnosti uvedení, kdo návrh činí a proti komu směřuje. Navrhovatel uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Odpůrce je vymezen zákonem v § 101a odst. 3 SŘS jako ten, kdo vydal OOP, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Jelikož je odpůrce vymezený zákonem, nesprávné nebo chybějící označení odpůrce v návrhu by nemělo vést k zamítnutí, resp. odmítnutí návrhu. Soud osobu odpůrce určí sám na základě napadeného OOP.⁶⁷ Jak upozorňuje L. Mičkalová, přestože se na první pohled jedná o ustanovení, jehož výklad by neměl činit potíže, judikatura správních soudů nás vyvádí z omylu.⁶⁸ A přitom jde o důležité hledisko, jelikož „*správné označení odpůrce není pouhou formalitou; nedostatek tohoto určení může mít vliv na zákonnost rozsudku správního soudu.*“⁶⁹ S tím souvisejí i další praktické otázky např. zastupování a doručování.⁷⁰ L. Mičkalová dále uvádí, že: „*pokud je odpůrcem... příslušný orgán obce, mohou vznikat praktické problémy v průběhu soudního řízení, týkající se doručování a způsobu jednání s tímto orgánem, s nímž bude muset správní soud jednat jako s kolektivním orgánem. Vůle tohoto kolektivního orgánu se totiž utváří na základě hlasování jeho členů, přičemž zasedání těchto obecních orgánů bývají zpravidla plánována dopředu. Může tedy být složité náhle svolat zasedání tohoto orgánu za účelem komunikace se správním soudem. V takových případech bude více než žádoucí, aby tyto orgány pověřily jednoho ze svých členů k jednání či udělily plnou moc advokátovi k zastupování v soudním řízení správním, což by muselo být doloženo řádným usnesením z jednání příslušného orgánu, z něhož by byla patrná vůle všech jeho členů.... Tyto orgány obce nemají datové schránky, a proto by jim písemnosti musely být zasílány poštovní zásilkou, kde by v případě nepověření daného člena orgánu či neustanovení advokáta zástupcem mohly vznikat nejasnosti, jakým způsobem by zásilky měly být přebírány.*“⁷¹ Objevuje se totiž otázka, zda např. v případě vydávání územního plánu obcí je odpůrcem obec sama, nebo její orgán, který OOP vydal. V současnosti existují dvě linie judikatury.

⁶⁷ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck 2016, (§ 101a).

⁶⁸ Na což poukazuje usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. 1 As 454/2017 - 94

⁶⁹ MIČKALOVÁ, Lenka. Pasivní procesní legitimace v soudním řízení o přezkumu opatření obecné povahy vydaného orgánem obce v přenesené působnosti. *Právní rozhledy*. 2018, č. 18, s. 639-641

⁷⁰ HLOUCH, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. 1. vydání Praha: Leges, 2014, s. 943 (§ 101a).

⁷¹ MIČKALOVÁ, Lenka. Pasivní procesní legitimace v soudním řízení o přezkumu opatření obecné povahy vydaného orgánem obce v přenesené působnosti. *Právní rozhledy*. 2018, č. 18, s. 639-641

První rozlišuje, zda je OOP vydáváno obcí v samostatné, nebo přenesené působnosti. Pokud orgán obce jedná v rámci samosprávy, činí tak jménem obce, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu NSS.⁷² V rámci výkonu nepřímé státní správy jeho jednání není přičitatelné obci jako takové. Při výkonu státní správy nevystupuje orgán obce jejím jménem, ale sám je správním úřadem, tudíž se označí za odpůrce orgán, který OOP fakticky vydal, nikoliv obec.⁷³ To kritizuje L. Hlouch, jelikož v otázce pasivní procesní legitimace nejde o otázku právní subjektivity (kterou má obec ale jeho orgány ne), nýbrž o otázku kdo skutečně dané OOP vydal.⁷⁴ Druhá linie nekriticky přijímá zmíněné usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120, a jako odpůrce označuje bez dalšího vymezení obec.⁷⁵ Dle mého názoru je správný názor první linie. V případě přenesené působnosti orgán obce vystupuje sám jako nepřímý vykonavatel státní správy. Tzn., že je de facto v pozici správního úřadu, neboť uplatňuje státní moc.⁷⁶ Naopak v případě samosprávy dochází k „vyjmutí“ části státní moci a jejímu přenesení na veřejnoprávní korporace odlišné od státu (právě např. na obce).⁷⁷ Orgány obce v takovém případě nejednají svým jménem, ale jako „součást většího celku“ jménem obce. Takový názor v nedávné době přijal i rozšířený senát NSS.⁷⁸ S názorem L. Hloucha souhlasím ve smyslu, že skutečně otázka, kdo je odpůrcem, nezávisí na tom, zda daný subjekt má hmotněprávní subjektivitu.

Pokud jde o návrhové body, navrhovatel je povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného OOP či přímo opatřením samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami.⁷⁹

U incidenčního přezkumu podání však nesměřuje pouze proti OOP, ale i proti správnímu rozhodnutí vydaném na jeho základě. Na to ostatně pamatuje i § 101a odst. 1

⁷² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 9 As 6/2017-113

⁷⁴ HLOUCH, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. 1. vydání Praha: Leges, 2014, s. 942 (§ 101a).

⁷⁵ MÍČKALOVÁ, Lenka. Pasivní procesní legitimace v soudním řízení o přezkumu opatření obecné povahy vydaného orgánem obce v přenesené působnosti. *Právní rozhledy*. 2018, č. 18, s. 639-641

⁷⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo ...*, s. 254.

⁷⁷ Tamtéž, s. 20

⁷⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. 1 As 454/2017 - 94

⁷⁹ JIRÁSEK, Jan. In BLÁŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck 2016, (§ 101a).

SŘS. To znamená nutnost vymezení dalšího účastníka: žalovaného, kterým bude v souladu s § 69 SŘS správní orgán, který rozhodl v posledním stupni.⁸⁰

Další odchylkou od obecných náležitostí podání je nutnost navrhovatele označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy (§ 34 odst. 2 SŘS). K tomu, aby se určitá osoba mohla stát tzv. osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněno několik podmínek vymezených v § 34 odst. 1. Musí se tedy jednat o osobu:

- a) která je přímo dotčena ve svých právech a povinnostech (materiální podmínka) buď: 1) vydáním napadeného OOP, 2) tím, že OOP nebylo vydáno, 3) jeho možným zrušením soudem nebo 4) možným vydáním
- b) nejedná se o účastníka, tzn., že nejde o žalobce nebo odpůrce (materiální podmínka),
- c) a která výslovně oznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení (formální podmínka).⁸¹

Jako takové mají například právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměny o nařízeném jednání, žádat, aby jim bylo při jednání uděleno slovo, ale například též podat kasační stížnost. Doručuje se jim též žaloba, rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí, a další nezbytné písemnosti. Nemohou však disponovat předmětem soudního řízení, tzn. např. navrhopat jeho přerušeni apod.⁸² Původně § 101b SŘS možnost účasti takových osob vylučoval, avšak na základě novely č. 303/2011 Sb. k 1. 1. 2012 je to již možné. Navrhovatel ale není povinen v návrhu na zrušení OOP uvést osoby, jež by připadaly v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, což vyplývá z textu § 101b odst. 4. Tato výjimka je dána skutečností, že v řízení podle dílu sedmého je okruh osob zúčastněných na řízení značně široký, a nelze rozumně předpokládat, že by navrhovatel tyto osoby znal. Zjištění těchto osob bude proto plně na aktivitě předsedy senátu, který k tomu zpravidla využije postup podle § 42 odst. 4 SŘS.⁸³

Návrh na zrušení též podléhá poplatkové povinnosti, proto je navrhovatel současně s podáním či na výzvu soudu povinen zaplatit 5 000 Kč (položka 18 bod 2 písm. b) přílohy SoudP). Pokud se tak nestane, soud řízení zastaví (§ 9 odst. 1 SoudP).

⁸⁰ ROSINOVÁ, Alžběta. ČERNÝ, Pavel. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*, 2018, č. 9, s. 327 - 332.

⁸¹ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA a kol. *Soudní řád správní. 1.vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 207 (§ 34).

⁸² JEMELKA, Luboš. In JEMELKA a kol. *Soudní řád správní. 1.vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 874, (§ 101b).

⁸³ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní. 3. vydání*. Praha: C.H. Beck 2016, (§101b).

3.2 Procesní postup

Další postup soudu je závislý na tom, zda je podání bezvadné. Podání je vadné, pokud neobsahuje všechny stanovené náležitosti (viz výše) nebo je nesrozumitelné či neurčité.⁸⁴ Pokud takovým požadavkům podání nedostojí, vyzve v souladu § 35 odst. 5 SŘS soud navrhovatele k jejich odstranění a stanoví mu k tomu lhůtu. Povinnost soudu vyzývat k odstranění vad není bezvýjimečná, protože podle NSS „v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, neexistuje zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s.“⁸⁵ Podle § 101b odst. 2 SŘS musí i incidenční návrh obsahovat návrhové body, takže lze uvedený závěr NSS použít i na něj. Dále je výzva nepotřebná v případě, že existuje zjevná okolnost způsobující zastavení řízení podle § 47 SŘS. Nebudou-li vady opraveny, soud podání usnesením odmítne, a proto není možné v řízení pokračovat. I když k odstranění nedostatku podání nedojde, ale tento nedostatek není podle názoru soudu natolik zásadní, aby znemožňoval v řízení pokračovat, k odmítnutí podání dojít nemůže.⁸⁶ V souvislosti s incidenčním přezkumem je též třeba říci, že pokud žalobce (v žalobě proti správnímu rozhodnutí) návrh na zrušení OOP výslovně sice neučiní, ale v rámci žalobních bodů nezákonnost aplikovaného OOP tvrdí, pak je namístež navrhovatele vyzvat podle § 37 odst. 5 SŘS k odstranění vady jeho podání spočívající v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu OOP společně s návrhem na zrušení OOP nebo jeho části podle § 101a odst. 1 věty druhé SŘS.⁸⁷

Odlišně od žaloby proti správnímu rozhodnutí je upravena koncentrace, tj. nemožnost rozšířit návrh o další návrhové body a na další části napadeného OOP, která slouží k tomu, aby u soudu nedocházelo k zbytečným průtahům. Ta je vázána na perfektnost návrhu. Není tedy vůbec rozhodující uplynutí lhůty k podání návrhu, jak je tomu u žaloby proti správnímu rozhodnutí podle § 71 odst. 2 SŘS. Jak uvádí K. Šimka: „*dovedeno ad absurdum je pro navrhovatele výhodnější podat návrh neobsahující návrhové body a nechat se soudem vyzvat k jejich doplnění. Do konce lhůty k doplnění má otevřenu možnost návrhové body rozšiřovat, zatímco perfektním návrhem*“

⁸⁴ POSPÍŠIL, Petr. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck 2016 (§ 37).

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 7 As 15/2010-56

⁸⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 262 (§ 37).

⁸⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014-36

obsahujícím již návrhové body si okamžikem podání návrhu tuto možnost uzavře. Tyto zjevně bizarní důsledky uvedené úpravy jistě nelze považovat za žádoucí a směřující navrhovatele k řádnému a „disciplinovanému“ postupu“.⁸⁸ S tímto pohledem lze jen souhlasit. Skutečnosti v návrhu neuvedené nebudou přezkoumávány, a bude platit presumpce správnosti správního aktu.⁸⁹ Dochází zde k naprosto nedůvodnému rozdílu oproti žalobě proti správnímu rozhodnutí, kdy je koncentrační lhůta vázána na lhůtu pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 SŘS). Tento rozdíl je akceptovatelný u abstraktního návrhu, kde marně uplyne lhůta k jeho podání jeden rok od účinnosti OOP, takže by zde mohlo docházet v určitých případech k tomu, že by koncentrace v průběhu řízení vůbec nenastala. Nikoliv však pro incidenční návrh, kde navíc je lhůta pro podání návrhu stejná jako pro samotnou žalobu proti správnímu rozhodnutí. De lege ferenda by bylo vhodnější, aby při incidenčním návrhu na zrušení OOP byla koncentrační lhůta vázána na lhůtu k podání návrhu. U abstraktního návrhu by bylo možné uvažovat o soudcovské koncentraci. Tzn., že ke koncentraci by docházelo na základě vlastního rozhodnutí soudu, aby mohl účastníky, kteří mají zájem spíše na protahování řízení než na jeho výsledku, vést k pořádku.⁹⁰ Nutno též podotknout, že v možnosti omezení návrhových bodů není navrhovatel nijak limitován.

Správní soud většinou nařídí jednání podle § 49 SŘS, existují však případy, kdy tak učinit nemusí (viz níže). Soud je vázán devadesáti denní lhůtou, během které musí o návrhu rozhodnout (§ 101 d odst. 2 SŘS). V zásadě může rozhodnout trojím způsobem. Buď řízení zastaví, nebo návrh odmítne z důvodů uvedených v § 47 nebo 46 SŘS. Jestliže k tomu není důvod, rozhodne ve věci samé. Pokud shledá návrh důvodným, napadenou část OOP zruší ke dni, který stanoví ve svém rozsudku (viz níže). § 101 d odst. 2 SŘS uvádí taxativní důvody pro zrušení OOP, jež jsou rozpor se zákonem, nebo že ten, kdo OOP vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. § 76 SŘS uvádí taxativně důvody, kdy tak soud může učinit, aniž by nařídil jednání dle § 49 SŘS. Ačkoliv § 76 SŘS se vztahuje na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, dle §101b odst. 4 se použije přiměřeně. Pokud návrh důvodným neshledá, pak jej zamítne.

⁸⁸ ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní - co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců ČR*, 2018, č. 2, str. 26-36

⁸⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s.874 (§ 101b).

⁹⁰ ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní - co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců ČR*, 2018, č. 2, str. 26-36

Soudy avšak často o incidenčním návrhu rozhodnou dvěma samostatnými rozhodnutími (o žalobě proti rozhodnutí a o návrhu na zrušení OOP), a to hlavně z důvodu 90 denní lhůty na rozhodnutí o zrušení OOP.⁹¹ Takže, pokud se chce adresát proti takovému postupu bránit, musí podat kasační stížnost jak vůči rozsudku zrušující OOP, tak vůči rozsudku týkajícího se správního rozhodnutí vydaného na základě OOP. Pokud tak neudělá, riskuje nemožnost napadení rozhodnutí NSS u Ústavního soudu pro nevyčerpání všech opravných prostředků.⁹² Dochází tedy k naprosto zbytečnému postupu, kdy adresát musí podat fakticky podat dvě kasační stížnosti místo toho, aby se podala jen jedna, proti rozsudku týkajícího se správního rozhodnutí vydaného na základě OOP, na jejímž základě by mohl NSS přezkoumat též OOP samotné.

Zajímavou otázkou je, zda lze OOP prohlásit za nicotné. Nicotnost nebo též nulita správních aktů znamená, že akt trpí takovými vadami způsobujícími, že jej nelze vůbec za akt považovat, jde o paakt.⁹³ Takový akt nikoho nezavazuje, nemohly na jeho základě vzniknout žádná práva ani povinnosti. Jde tedy o prolomení presumpce správnosti správních aktů.⁹⁴ Riziko takového posouzení však nese adresát, tudíž v praxi se i přesto stále uplatňuje presumpce správnosti, tj. adresát správní akt respektuje do chvíle vyslovení jeho nicotnosti.⁹⁵ Nejde pouze otázku teoretickou, v praxi může mít poměrně zásadní význam pro ochranu práv osob dotčených rozhodnutím vydaného na základě OOP. Soudy v současnosti totiž poměrně formalisticky trvají na stanovení účinků zrušujícího rozsudku (viz další část práce). Pokud by deklarovaly nicotnost, stanovení účinků by se stalo zbytečným, neboť takové OOP by nikdy žádné právní účinky vyvolávat nemohlo (v podstatě by se rovnalo situaci zrušení OOP s účinky ex tunc, od doby jeho vydání). Vady, jež takovou nulitu způsobují, demonstrativně vymezuje § 71 odst. 1 SŘ. Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, takovou nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje ex offo (§ 71 odst. 2 SŘ). Stejně tak správní soud, zjistí-li, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu (76 odst. 2 SŘS). Obě tato rozhodnutí mají deklaratorní povahu.⁹⁶ Možnost prohlásit OOP za nulitní lze jazykovým výkladem dovodit z § 101b odst. 4 SŘS, ve kterém je uvedeno, že

⁹¹ ROSINOVÁ, Alžběta...Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*. 2018, č. 9, s. 327-332

⁹² Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 1728/18

⁹³ HENDRYCH: *Správní právo*...148.

⁹⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo* ..., s. 130.

⁹⁵ Tamtéž

⁹⁶ HENDRYCH: *Správní právo*...149.

„Ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 se použijí přiměřeně.“ Klíčovým výkladovým problémem zde bude význam slova přiměřeně. Mělo by se jednat o nikoliv striktní aplikaci § 76 SŘS, nýbrž způsobem odpovídajícím povaze a účelu řízení o zrušení OOP.⁹⁷ Literatura v této otázce však zatím nemá jasno. J. Jirásek uvádí, že pokud soud shledá vadu nicotnosti u OOP, v takovém případě může nyní za přiměřené aplikace § 76 odst. 2 SŘS OOP prohlásit za nicotné.⁹⁸

Naopak L. Jemelka takový postup vylučuje, když uvádí, že: „vedle možností spočívajících ve zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, popř. zamítnutí návrhu, není přípustné, aby soud rozhodl jiným způsobem. Nejenže nemůže opatření obecné povahy změnit (tím by zasahoval do pravomoci příslušných správních orgánů), ale není oprávněn (jako je tomu u správních rozhodnutí) deklarovat nicotnost opatření obecné povahy nebo jeho části. Pokud by tedy u opatření obecné povahy, popř. jeho části shledal důvody, které v případě rozhodnutí způsobují nicotnost, zruší je jako nezákonné.“⁹⁹ Naopak L. Hlouch zase dospívá k názoru, že vyslovení nicotnosti OOP s ohledem na znění § 101b odst. 4 SŘS nic nebrání.¹⁰⁰ Správní soudy zatím však institut nicotnosti vztahují pouze na správní rozhodnutí. NSS k tomu uvedl, že: „rozhodnout o meritorní otázce nicotnosti úkonu správního orgánu tak může soud pouze v případě řádného podání žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.“¹⁰¹ Pokud tedy shledají důvod vyslovení nicotnosti u OOP, tak jej zruší. Dříve deklarování nulity OOP mohlo sice bránit znění § 101b SŘS (vylučovalo pouze účast dalších osob),¹⁰² avšak od 1. 1. 2012 už podle mého názoru neexistuje jakýkoliv důvod, proč by soudy OOP nemohly prohlásit za nicotné. Jak uvádí i L. Hlouch, správní věda nicotnost nespojuje jen s rozhodnutím, ale s jakýmkoliv aktem veřejné správy.¹⁰³ K takovému deklarování nulity by se však opět jen přihlíželo v tolika v navazujícím řízení o žalobě proti rozhodnutí v případě účastníka, jehož návrhem byl zahájen předcházející incidenční přezkum, popřípadě v rámci soudního přezkumu těch individuálních rozhodnutí, která

⁹⁷ HLOUCH, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. 1. vydání Praha: Leges, 2014, s. 951 (§ 101b).

⁹⁸ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck 2016, (§ 101a).

⁹⁹ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. 1.vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 883 (§ 101d).

¹⁰⁰ HLOUCH, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. 1. vydání Praha: Leges, 2014, s. 957 (§ 101d).

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2013, sp. zn. 4 As 113/2013-30

¹⁰² VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, č. 6, s 354.

¹⁰³ HLOUCH, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. 1. vydání Praha: Leges, 2014, s. 956 (§ 101d).

byla v příslušných lhůtách napadena žalobou u soudu.¹⁰⁴ Jinak by se totiž jednalo o výklad, který by zhoršoval současné postavení ostatních adresátů správních aktů vydaných podle napadeného OOP, kteří nepodali incidenční návrh. Jelikož tak neučinili, lze usuzovat, že jim správní rozhodnutí podle dříve platného OOP vyhovovalo. Tito jsou dnes chráněni, neboť ani případné zrušení OOP s účinky ex tunc se jich nedotýká.¹⁰⁵ Nedávalo by smysl, aby v případě menšího provinění veřejné správy (zrušení nezákonného OOP) měli ochranu svého legitimního očekávání ve správnost správních aktů, zatímco v případě většího prohřešku veřejné správy (vydání nicotného OOP) nebyli chráněni vůbec.

Ustanovení § 101b odst. 4 SŘS vylučuje možnost podle § 34 odst. 4 SŘS usnesením vyslovit, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení. Důvody pro takové řešení vychází nejspíše z devadesátidenní lhůty pro rozhodnutí soudu a potenciality velkého množství takových osob. L. Jemelka k tomu uvádí, že: *„proti usnesení podle § 34 odst. 4 je totiž přípustná kasační stížnost, a soud by tak měl teoreticky vyčkat, jak bude posouzena Nejvyšším správním soudem, a teprve následně rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. To je však ve lhůtě podle § 101d odst. 2 zcela nereálné. Soud proto nemusí o osobách domáhajících se postavení osoby zúčastněné na řízení explicitně rozhodovat, ale pouze by s nimi fakticky jako s takovými osobami nejednal a za takové by je, i bez uvedeného usnesení, nepovažoval.“*¹⁰⁶

3.3 Stanovení účinků zrušujícího rozsudku

Dále se budu zabývat stěžejním bodem této práce, tj. zhodnocení účinné právní ochrany při incidentním přezkumu. Ještě v nedávné době totiž převažoval v odborné literatuře názor, že zrušení OOP, a to i v případě incidenčního přezkumu, může mít účinky pouze pro futuro. Např. J. Jirásek k tomu uvádí, že: *„základní pravidlo § 101d odst. 4 SŘS vychází z principu ochrany nabytých práv: práva a povinnosti z právních vztahů, jež vznikly na základě opatření obecné povahy před jeho zrušením, zůstávají nedotčena. Zrušující rozsudek soudu má tedy účinky pouze do budoucna v tom smyslu, že nadále na základě zrušeného opatření obecné povahy nemohou vznikat právní vztahy*

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 3 As 157/2016-63

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 3 As 157/2016-63.

¹⁰⁶ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. 1.vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 874 (§ 101b).

a práva a povinnosti“.¹⁰⁷ Stejný závěr zastává i L. Hlouch, kdy argumentuje principem ochrany nabytých práv, derogačními účinky kasačních nálezů Ústavního soudu a obsahem § 101d odst. 4 SŘS.¹⁰⁸

Situaci ale významně převrátilo rozhodnutí NSS z roku 2017. V daném případě Městský soud v Praze zrušil územní plán dnem právní moci zrušujícího rozsudku a následně zrušil i územní rozhodnutí vydané na podkladě zrušeného územního plánu. Podle NSS: *„jediným důvodem pro zrušení předmětného rozhodnutí bylo právě předcházející zrušení územního plánu, kterým dle názoru městského soudu zanikl i podklad pro vydání rozhodnutí žalovaného.*“¹⁰⁹ Městský soud argumentoval, že i když v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí byl územní plán platný, nepřihlédnutí k jeho následnému zrušení při rozhodování o žalobě proti územnímu rozhodnutí by postrádalo smysl. NSS se tedy musel vypořádat s tím, jaký je vztah § 75 odst. 1 SŘS, ve kterém je uvedeno, že: *„při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“*, § 101d odst. 4 SŘS ve kterém je uvedeno, že: *„práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena.“* a úpravou incidenčního přezkumu. I když podle NSS je nutné pravidlo v § 75 odst. 1 SŘS prolomit, upozornil Městský soud, že svému rozsudku přisoudil nesprávný význam, neboť zmíněným rozsudkem došlo ke zrušení územního plánu ex nunc, a tak se na právním stavu v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného nic nezměnilo. NSS následně uvedl, že účelu incidenčního přezkumu, tj. zrušení správního rozhodnutí v důsledku zrušení OOP, je možno dosáhnout pouze připuštěním zrušení OOP ex tunc, tj. ke dni, který předchází právní moci zrušujícího rozsudku. NSS uvedl, že takový výklad není v rozporu s § 101d odst. 4 SŘS, jelikož ke zrušujícímu rozsudku by se přihlíželo pouze v řízení proti rozhodnutí v případě toho účastníka, jehož návrhem byl zahájen předcházející incidenční přezkum.¹¹⁰

Tento přístup A. Rosinová ve svém článku podrobila kritice, neboť správně uvádí, že *„ačkoli byla jednoznačně konstatována nezákonnost opatření obecné povahy a došlo k jeho zrušení, nakonec v důsledku postupu na straně městského soudu (ohledně stanovení data účinků jeho rozsudku) došlo k tomu, že územní rozhodnutí pro záměr*

¹⁰⁷ JIRÁSEK, Jan. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck 2016, (§ 101d).

¹⁰⁸ HLOUCH, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. 1. vydání Praha: Leges, 2014, s. 955(§ 101d).

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 3 As 157/2016-63

¹¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 3 As 157/2016-63.

umístěný na základě tohoto nezákonného opatření obecné povahy zůstalo v platnosti. Přitom právě proti tomuto záměru navrhovatelé v dané věci brojili a současně nemohli přímo ovlivnit, k jakému datu městský soud stanoví účinky svého rozsudku. Fakticky tedy incidenční přezkum v daném případě nevedl k ochraně veřejných subjektivních práv navrhovatelů, což však měl být jeho primární účel, jak byl vymezen v usnesení rozšířeného senátu.“¹¹¹ Jenže ke změně přístupu NSS nedošlo, a tak je jeho názor závazný pro správní soudy, které podle něj zatím postupují. Jako ukázkou toho, že takový výklad je značně formalistický, a hlavně neefektivní, uvádím další rozhodnutí NSS z roku 2018.¹¹² Stěžovatelka v důsledku nerespektování dopravního značení byla uznána vinnou z přestupku. Jelikož ale změnu dopravního značení shledávala protizákonnou, podala proti napadenému rozhodnutí žalobu k městskému soudu a současně návrh na zrušení OOP (dopravního značení). Návrhu na zrušení OOP bylo vyhověno, avšak žalobě proti rozhodnutí nikoliv. Navíc soud neuvedl, k jakému datu OOP ruší. Stěžovatelka ale měla za to, že pokud byl incidenční návrh na zrušení OOP úspěšný, mělo by to mít vliv i na výsledek předmětného soudního řízení. Podala tedy kasační stížnost.

NSS nejprve uvedl, že „právní úprava tedy nepočítá s tím, že by opatření obecné povahy mělo být automaticky rušeno zpětně, jak dovozuje stěžovatelka. Naopak je nutné, aby správní soud určení data, k němuž opatření obecné povahy ruší, řádně zvážil, a to právě s ohledem na veškeré okolnosti případu a důsledky takového rozhodnutí při zvážení všech do úvahu přicházejících kolidujících právních principů...Není-li výslovně v rozhodnutí určeno, k jakému datu je opatření obecné povahy rušeno, potom je třeba vyjít z obecného pravidla, že účinky zrušovacího rozhodnutí soudu nastávají ex nunc.“¹¹³ Dále NSS vyloučil možnost, že účinky zrušení ex tunc měly být speciálně stanoveny ve vztahu k navrhovateli a k ostatním dotčeným osobám ex nunc, „neboť k takovému postupu nedává výše citované ustanovení s. ř. s. správnímu soudu pravomoc. Nadto by takový postup mohl být značně komplikovaný z toho důvodu, že opatření obecné povahy neupravuje vztahy jen mezi orgánem veřejné moci a adresátem jeho působení, ale má vliv na vztahy i mezi těmito adresáty působení; přijetí argumentace stěžovatelky by tak znamenalo, že na adresáty působení takového opatření obecné povahy by byl aplikován jiný právní režim podle toho, který z těchto adresátů

¹¹¹ ROSINOVÁ, Alžběta, ČERNÝ, Pavel. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*. 2018, č. 9, s. 327-332

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, sp. zn. 6 As 293/2017-26

¹¹³ Tamtéž

by dosáhl zrušujícího výroku správního soudu.“¹¹⁴ NSS tak sám nerespektoval svůj dřívější závěr o tom, že ke zrušujícímu rozsudku se přihlédne pouze ve vztahu k řízení proti rozhodnutí v případě toho účastníka, jehož návrhem byl zahájen předcházející incidenční přezkum (viz výše). Stěžovatelka napadla citované rozhodnutí NSS u Ústavního soudu, ten ale ústavní stížnost odmítl, neboť nevyčerpala všechny prostředky ochrany. Tzn., že podala kasační stížnost pouze proti rozsudku o správním rozhodnutí, nikoliv proti rozsudku o zrušení OOP.¹¹⁵

Uvedený přístup je podle mě neudržitelný a v praxi, jak můžeme vidět výše, vede k více problémům než k užitku. Největší problém ohledně názoru NSS na stanovení účinků zrušujícího rozsudku vidím v tom, že adresát nemá možnost ovlivnit, jestli správní soud zruší OOP s účinky ex nunc nebo ex tunc. Může se tedy stát, že ačkoliv správní soud konstatuje nezákonnost OOP, nebude to mít žádný vliv na správní rozhodnutí, proti kterému se navrhovatel brání. Fakticky dochází ze strany NSS k popření smyslu incidenčního přezkumu, který ale NSS sám svým výkladem SŘS dovodil.

Tento postup navíc nedůvodně rozlišuje adresáty správních rozhodnutí vydaných na základě nezákonného OOP zrušeného NSS a adresáty rozhodnutí (resp. i OOP) vydaných na základě právního předpisu zrušeného Ústavním soudem. Judikatura NSS totiž dovodila, že správní soud nemůže při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vyjít z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 SŘS), jestliže taková právní úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost.¹¹⁶ Totéž lze uplatnit per analogiam vůči OOP vydaným na základě zrušeného právního předpisu i přes znění § 101b odst. 3.¹¹⁷ NSS se k této námitce již vyjádřil v jednom ze svých rozhodnutí tak, že: *„ústavní soud rovněž obecně ruší právní předpis s účinky ex nunc, nikoli ex tunc...pokud ke zrušení přihlédne i ve vztahu k navrhovateli ústavní stížnosti, s níž byl spojen návrh na zrušení právního předpisu, činí tak z důvodu ochrany ústavního pořádku, Listiny základních práv a svobod a ochrany lidských práv. Nejvyšší správní soud přitom má za to, že pokud předmětné opatření nebylo zrušeno z důvodu porušení ústavního pořádku (včetně porušení Listiny základních práv a svobod či ochrany lidských práv), ale pouze pro formální pochybení v podobě nedoručení návrhu opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou podle § 25 správního*

¹¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, sp. zn. 6 As 293/2017-26.

¹¹⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 1728/18

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 7 A 48/2002-98

¹¹⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, 874.

*řádu, nelze dovozovat, že by toto zrušení muselo mít ve vztahu ke stěžovateli a napadenému rozhodnutí účinky ex tunc.*¹¹⁸ Tento postup ale moc jasno do situace nepřináší. NSS argumentuje, že pro „menší“ pochybení není důvod, na rozdíl proti proviněním vůči ústavnímu pořádku, aby zrušující rozsudek měl účinky ex tunc. Co je ale takovou „těžší“ vadou a co „menší“, by musely správní soudy řešit případ od případu. Takovýto přístup správního soudnictví rozhodně nevnáší mezi veřejnost pocit právní jistoty. Navíc by se v takovém případě správní soudy stavěly do jakési role ochránců ústavnosti, neboť by určovaly, kdy má být OOP zrušeno z důvodu porušení ústavního pořádku s účinky ex tunc a kdy pouze pro formální pochybení s účinky ex nunc. Přitom dle čl. 83 Ústavy je jediným orgánem ochrany ústavnosti Ústavní soud, neboť jen on může rozhodnout, zda je určitý akt veřejné správy v rozporu s ústavním pořádkem. Soudce má pouze možnost posoudit soulad podzákoných právních předpisů se zákony nebo mezinárodními smlouvami, a případně takové podzákoné předpisy neaplikovat dle čl. 95 odst. 1 Ústavy.

3.4 Dílčí závěr

Incidenční návrh musí v první řadě splňovat všechny obsahové a formální náležitosti podle § 37 SŘS. Případné špatné uvedení odpůrce je ale bezpředmětné, neboť nám ho určuje přímo zákon. Zde je však třeba obezřetnosti na straně správních soudů, protože nesprávné uvedení by mělo za následek nezákonný rozsudek. Pokud není z podání jasné, zda se navrhovatel domáhá incidenčního nebo abstraktního přezkumu, soud jej má vyzvat k doplnění. Je též nanejvýš vhodné uvést, od kdy si navrhovatel přeje stanovit účinky zrušení OOP. Soudy totiž striktně trvají na stanovení účinků zrušujícího rozsudku jako východisku pro zrušení správního rozhodnutí. Ochranu práv navrhovatele tedy přinese zrušení OOP s účinky před právní mocí zrušujícího rozsudku. Pokud soudy shledají u OOP vady nicotnosti, měly by jej deklarovat za nicotné, a tak se stane otázka stanovení účinků zbytečnou. Pokud by však účastník nesouhlasil s postupem soudu při stanovování účinků, měl by podat kasační stížnost proti rozsudku o zrušení OOP a proti rozhodnutí o zrušení správního rozhodnutí. Jinak by totiž hrozilo odmítnutí případné ústavní stížnosti proti rozhodnutí NSS, jelikož by nebyly vyčerpány všechny opravné prostředky.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, sp. zn. 6 As 293/2017-26

4 Řešení problematiky stanovení účinků zrušujících rozsudků

Jak jsem již uvedl v předchozím textu, záměrem této práce je zhodnotit efektivitu ochrany práv při incidenčním přezkumu OOP. Správní soudy musí při takovém přezkumu řešit vztah ustanovení § 101d odst. 2 a odst. 4. Při pouhém jazykovém výkladu odst. 2 můžeme dojít k závěru, že soudy nejsou při stanovování účinků zrušujícího rozsudku nijak vázány. Avšak dle systematického výkladu s ohledem na znění odst. 4 se takové zrušení nesmí dotknout práv a povinností vzniklých před zrušením OOP. Pokud ale má být incidenční přezkum skutečně efektivní, musíme přihlídnout ke smyslu a účelu právní úpravy, tj. zvolit výklad teleologický. NSS tedy dovodil, že lze zrušit OOP i s účinky ex tunc. Jak již NSS uvedl i u správních aktů: *„absolutní návrat do stavu před vydáním nezákonného rozhodnutí není možný již jen proto, že nelze vrátit zpět čas, po který bylo za uplatnění principu presumpce správnosti správních rozhodnutí - podle objektivně nezákonného rozhodnutí před jeho zrušením soudem postupováno. Minulost v plném rozsahu „odstranit“ nelze; někdy ji lze jen napravit. Je nicméně zřejmé, že pokud má správní soudnictví být vskutku efektivním nástrojem ochrany subjektivních práv jednotlivců, je třeba účinky zrušení nezákonného správního rozhodnutí soudem vykládat tak, aby co možná nejvíce působily zpětně v tom smyslu, aby se zrušením nezákonného rozhodnutí v co možná největší dosažitelné míře obnovil stav existující předtím, než byl takovýmto správním rozhodnutím změněn. Opačný výklad by naopak měl krajně nežádoucí důsledky - veřejná správa by již jen prostým vydáváním objektivně nezákonných rozhodnutí, o nichž by věděla, že budou v případě napadení s velkou pravděpodobností v budoucnu zrušena, takřikajíc „získávala čas“ na nezákonnou změnu reality „tady a teď“ a vytvoření stavů a jejich důsledků, které by již zpětně bylo možno odstranit jen obtížně, nebo dokonce vůbec. To však nelze připustit.“*¹¹⁹ Vidíme tedy, že vázanost právním stavem platným v době rozhodování, ochrana práv nabytých v dobré víře nebo princip presumpce správních aktů nejsou hodnotami absolutními. Tyto lze ve správním soudnictví „upozadit“, neboť jen tak lze dosáhnout účinné soudní ochrany proti nezákonným aktům veřejné správy. Jelikož ale přístup správního soudnictví k problematice incidenčního přezkumu OOP uvedený v předchozí kapitole k takové ochraně často nevede, nabízí se otázka, jak tento problém

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2015, sp. zn. 2 As 100/2015-37

překlenout. V následujícím textu se snažím rozebrat jednotlivé právní instituty, které by takové problematické situace mohly vyřešit. Pokusím se nastínit jejich jednotlivé klady i zápory, a na základě takového porovnávání dojít k co možná nejlepšímu a nejúčelnějšímu řešení.

4.1 Zrušující rozsudek jako důvod obnovy správního řízení

Prvním možným způsobem řešení nastíněného problému by mohl přinést institut, jež má své zakotvení v SŘ. Jelikož problematické otázky obnovy řízení by vydaly na další diplomovou práci, budu se snažit v nutně zkrácené formě zaměřit se jen na problematiku spojenou se zrušením OOP.

4.1.1 Obecná možnost obnovy řízení v důsledku zrušení OOP

SŘ při možnosti přezkoumání správních rozhodnutí vychází z teoretického dělení opravných prostředků na opravné a dozorčí. Opravný prostředek znamená právní nástroj obrany proti správnímu rozhodnutí, který je plně v dispozici účastníka řízení a na jehož základě existuje právní nárok na přezkum správního aktu.¹²⁰ Podle toho, zda směřuje proti nepravomocnému nebo pravomocnému aktu, dále rozlišujeme řádný a mimořádný opravný prostředek.¹²¹ Naproti tomu dozorčí prostředek takový právní nárok na přezkum neposkytuje, neboť záleží pouze na uvážení správního úřadu, zda přezkoumá správní akt, pokud budou splněny zákonné podmínky.¹²² Podle platné právní úpravy může být obnova řízení zahájena jak na základě návrhu, tak ex offo. Má tedy podobu obou těchto institutů. Podle § 100 odst. 1 SŘ tvoří důvod obnovy buď to, že: 1.) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo 2.) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Současně tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí musí odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Podle odst. 2 je účastník vázán subjektivní lhůtou 3 měsíců a současně objektivní lhůtou 3 let k podání návrhu na obnovu řízení. Odst. 3 pak zakotvuje možnost obnovit řízení ex offo do 3 let od právní moci rozhodnutí, kdy kromě důvodu dosažení rozhodnutí trestným činem jsou důvody stejné. Na novém řízení však musí být veřejný zájem.

¹²⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo* ..., s. 147.

¹²¹ Tamtéž, s. 148.

¹²² Tamtéž, s. 147.

Relevantním důvodem obnovy řízení kvůli zrušení OOP by zřejmě mohl být důvod č. 2, neboť „novou skutečností či důkazem“ ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) SŘ lze rozumět jen otázky skutkové, nikoliv právní.¹²³ Jazykovým výkladem však dojdeme k závěru, že tento důvod nelze vztáhnout na zrušení OOP, neboť pracuje s terminologicky přesným pojmem „rozhodnutí“. Souvislost mezi zrušením OOP a obnovou řízení nám dává výslovně pouze SŘS v § 101d odst. 3, ve kterém je uvedeno, že „bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu.“ J. Pořízek ve svém článku upozorňuje na rozhodnutí NSS, kdy přikázal Ministerstvu pro místní rozvoj zvážit, zda zrušení OOP lze, či nelze podřadit pod § 100 odst. 1 písm. b) SŘ. Přitom Ministerstvo pro místní rozvoj mělo toto ustanovení posuzovat nejen za použití doslovného jazykového výkladu, ale zvážit též jiné výkladové metody, jako je například výklad rozšiřující či výklad za pomoci analogie.¹²⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj přitom dospělo k závěru, že OOP podřadit pod pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) SŘ lze, a jeho zrušení či změna je tudíž zákonným důvodem pro obnovu řízení.

L. Michna zase poukazuje na to, že zrušení OOP neodůvodňuje obnovu řízení z moci úřední v neprospěch účastníka řízení, přičemž pokazuje na čl. 4 odst. 4 LZPS a judikaturu ESLP.¹²⁵ S tím lze souhlasit, ale důvodu analogické aplikace důvodu obnovy v § 100 odst. 1 písm. b) podle mě nic nebrání, pokud je ve prospěch účastníka. Sám SŘ uvádí v § 149 odst. 7, že důvodem obnovy je rovněž zrušení nebo změna závazného stanoviska, tj. aktu, který také není rozhodnutím. Přitom jak závazné stanovisko, tak OOP, mají pro obsah správního rozhodnutí kruciální význam, ale pouze u jednoho z nich SŘ spojuje jeho zrušení s obnovou řízení. V tom lze spatřovat hodnotový rozpor, který by mohl odůvodňovat použití analogie.¹²⁶ Jak uvádí V. Sládeček, použití analogie ve správním právu není vyloučeno, pokud přinese jednoznačný prospěch účastníku

¹²³ HENDRYCH: *Správní právo...* s. 278.

¹²⁴ POŘÍZEK, Jan. *K důsledkům zrušení územního plánu či jeho části pro územní rozhodnutí*. [online]. epravo.cz, 14. října 2014 [cit. 10. května 2019]. Dostupné na < <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-dusledkum-zruseni-uzemniho-planu-ci-jeho-casti-pro-uzemni-rozhodnuti-95682.html> >

¹²⁵ MICHNA, Lukáš - Zrušení územního plánu soudem a možnost obnovy územního řízení. *Právní rozhledy*, 2016, č. 4 s. 141

¹²⁶ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 230.

řízení.¹²⁷ Navíc jediný výslovně uvedený důvod obnovy při zrušení OOP, jež je uveden v SŘS, je v praxi téměř neaplikovatelný. V. Sládeček k tomu vádí, že: „*k tomu, aby dotčená osoba mohla být úspěšná, musí podat žalobu proti pravomocnému druhostupňovému rozhodnutí o správním deliktu k příslušnému krajskému soudu a „společně s (tímto) návrhem“ návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 s. ř. s) a také nezbytně návrh na přiznání odkladného účinku žaloby (§ 73 s. ř. s.)... Soud by patrně nemohl řízení o žalobě proti rozhodnutí svým prvním rozhodnutím (usnesením) přerušit. Nejdříve by musel rozhodnout o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žaloby. Zdá se pak, že podmínky podle § 73 odst. 2 s. ř. s. by byly naplněny a odkladný účinek by mohl být přiznán... Po vydání rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy by v ideálním případě – za předpokladu, že neuplynula objektivní lhůta a při dodržení lhůty subjektivní (u této lhůty by neměl vzniknout problém) – podal navrhovatel u příslušného správního orgánu žádost o povolení obnovy a zároveň by vzal žalobu proti rozhodnutí zpět (a předseda senátu by řízení podle ust. § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil). Obnova by měla být povolena a v obnoveném řízení správní rozhodnutí zrušeno.“¹²⁸ Lze tedy říci, že nelze kategoricky vyloučit analogickou aplikaci § 100 odst. 1 písm. b) SŘ i na zrušení OOP*

4.1.2 Vztah obnovy řízení ke stanovení účinku zrušujícího rozhodnutí

Poté, co jsme připustili možnost obnovy řízení při zrušení OOP, se musíme logicky ptát, zda lze tímto institutem napravit přístup správních soudů při stanovování účinků svých zrušujících rozhodnutí. Jak jsem již uvedl, při zpětném stanovení účinků rozhodnutí nenastává problém, a navrhovatel tak dosáhne ochrany svých práv. Při stanovení účinků ex nunc sice soud konstatuje, že OOP je nezákonné, ale navrhovatel nedosáhne faktické ochrany svých práv, jelikož v době vydání správního rozhodnutí postupoval správní orgán v souladu s platným OOP. Mohlo by se zdát, že přípuštění obnovy se takový problém vyřeší. Je tomu tak však jen zčásti.

Předně je účastník při tomto postupu stále limitován objektivní lhůtou 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. V případě OOP by zřejmě šlo o lhůtu počítanou od jeho účinnosti, neboť podle § 173 odst. 2 SŘ proti němu nelze podat opravný prostředek. I když je tříletá lhůta delší než jednoletá stanovená v § 101b SŘS, tj. možnost obnovy by stále mohla v určitých případech připadat v úvahu i po uplynutí

¹²⁷ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo ...*, s. 164.

¹²⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *K důvodům obnovy správního řízení*. [online]. mvcr.cz, 2013 [cit. 10. září 2019]. Dostupné na < <https://www.mvcr.cz/webpm/clanek/k-duvodum-obnovy-spravniho-rizeni.aspx> >

obecné jednoleté lhůty k napadení OOP, stále je omezující. Možnost domáhat se faktické ochrany svých práv by byla pořád závislá na době účinnosti OOP. Přitom právě možnost incidenčně napadnout OOP bez ohledu na dobu jeho účinnosti bylo cílem vytvoření incidenčního přezkumu. V důsledku těchto argumentů se nejeví obnova řízení jako ideální možnost „nápravy“ judikatury správních soudů.

4.2 Jiné způsoby řešení a úvahy de lege ferenda

Podle mého názoru je za současné právní úpravy nejlepším možným postupem zrušit OOP a bez ohledu na určení účinků zrušujícího rozsudku též zrušit i správní akt vydaný na jeho základě. K takovému zrušení (příp. i prohlášení nicotnosti) by se však přihlédlo v souladu se závěry NSS pouze v řízeních těch navrhovatelů, kteří dané OOP napadli ve dvouměsíční lhůtě u správního soudu. Ostatní, vůči nimž bylo na základě zrušeného OOP vydáno správní rozhodnutí, ale lhůtu k podání incidenčního návrhu promeškali, by mohli podat návrh na obnovu řízení dle SŘ, kdy by byli limitováni maximální lhůtou tří let od účinnosti OOP. Šlo by tedy o vyvážení dvou principů: právní jistoty a ochrany subjektivních práv. Tato úvaha se opírá o hodnotový rozpor mezi § 101d SŘS (stanovení účinků a nedotčenost práv a povinností vzniklých před zrušením OOP) a § 75 odst. 2 SŘS, ve kterém je uvedeno, že *„byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“*

Typickými podkladovými úkony jsou závazná stanoviska vydávaná podle § 149 SŘ.¹²⁹ Pokud je podkladový úkon nezákonný a tato nezákonnost vedla k nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, zruší soud napadené rozhodnutí a svůj závěr o nezákonnosti podkladového úkonu podrobně vysvětlí v odůvodnění svého rozsudku.¹³⁰ V § 75 odst. 2 SŘS je řešena situace, kdy žalobce nemůže napadnout právě např. závazné stanovisko, jelikož nevyhovuje definici rozhodnutí podle SŘS. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 SŘS.¹³¹

¹²⁹ SOCHOROVÁ, Vendula. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck 2016, (§ 75).

¹³⁰ Tamtéž

¹³¹ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 611.

Tímto paragrafem tedy ve správním soudnictví dochází k rozlišování mezi podkladovými úkony (akty), jež nejsou rozhodnutí a tzv. řetězícími se správní akty, z nichž každý sám o sobě je finálním správním aktem, a lze jej ve správním soudnictví přezkoumat samostatnou žalobou (na ty § 75 odst. 2 SŘS nedopadá).¹³² Jelikož podkladovým úkonem (aktem) pro rozhodnutí může být i OOP, neboť povinnost stanovenou jím stanovenou lze exekučně vymáhat jen na základě rozhodnutí (§ 173 odst. 3 SŘ), nedává smysl, aby v jednom případě bylo na základě nezákonného podkladového úkonu (aktu) rozhodnutí zrušeno a jiné nikoliv. I když se OOP od podkladových aktů zmíněných v § 75 odst. 2 SŘS liší tím, že může být žalobci napadeno samostatnou žalobou ve správním soudnictví, principiálně jde o „totožné“ instituty. OOP na rozdíl od řetězících se správní aktů není konečným aktem. Jak uvedl již NSS, slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.¹³³ Není však přímo vymahatelné v exekučním řízení, neboť není exekučním titulem podle SŘ. Exekučně lze vymáhat povinnost, jejíž rozsah je stanoven OOP, jedině tehdy, jestliže bylo vydáno deklaratorní správní rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.¹³⁴

Jak vidíme, účelem OOP je pouze konkretizace povinností a práv, ale tyto ještě přímo ještě nezavazují (resp. nenáleží) konkrétní osobě. Ta je takovými povinnostmi vázána až na základě individuálního správního aktu. OOP je tedy stejně jako podkladové úkony (akty) ve smyslu § 75 odst. 2 SŘS jakýmsi předstupněm rozhodnutí, samo o sobě nemá bez správního rozhodnutí význam. Sice je napadnutelné samostatnou žalobou, ale stejně jako tyto podkladové úkony (akty) jej lze napadnout incidenčně, tj. až v době, kdy adresát brání proti rozhodnutí vydanému na jeho základě. Tím, že jsou takové podobné instituty regulovány v SŘS odlišně, co se týče otázky jejich zrušení, tzn., že u nezákonného OOP se předpokládá stanovení účinků jako důvod zrušení rozhodnutí, ale u nezákonného závazného stanoviska zákon přímo stanoví vliv na napadené rozhodnutí, vzniká tzv. otevřená mezera v zákoně. Doslovným výkladem pro

¹³² SOCHOROVÁ, Vendula. In BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck 2016, (§ 75).

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98

¹³⁴ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 839.

jeden případ vyplývá určitý následek, zatímco pro druhý případ nikoliv, ačkoliv teleologické pozadí obou je stejné (jak uvádím výše).¹³⁵

Takové mezery lze řešit pomocí analogie.¹³⁶ V tomto případě obdobným užitím § 75 odst. 2 SŘS, tzn. analogií zákona.¹³⁷ Na možnost takového postupu již upozornila i A. Rosinová ve zmiňovaném článku: „*podle našeho názoru by bylo možné stejným způsobem přistoupit i ke zrušení správního rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy. Soudní řád správní totiž předpokládá, že za jistých okolností lze přezkoumat spolu s výsledným individuálním správním aktem také opatření obecné povahy, které bylo podkladem pro jeho vydání. Proto by podle našeho názoru mělo být možné rovněž zrušit správní rozhodnutí, které bylo vydáno na základě nezákonného opatření obecné povahy, a to i když ke zrušení takového nezákonného aktu došlo ke dni právní moci zrušujícího rozsudku a v době vydání správního rozhodnutí tak předmětné opatření obecné povahy z faktického i právního hlediska existovalo.*“¹³⁸

De lege ferenda by bylo možné uvažovat i o přístupu, kdy by soud s napadeným OOP zacházel jako s podzákonným právním předpisem ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. K praktické aplikaci tohoto článku soudy na jiné (podzákonné) právní předpisy se již v minulosti několikrát vyjádřil ÚS, který uvedl, že text čl. 95 odst. 1 Ústavy „...znamená oprávnění soudu neaplikovat „jiný právní předpis“, je-li soudem považován za rozporný se zákonem.“¹³⁹ K. Šimka uvádí, že: „*na jedné straně by bylo na místě ponechání možnosti je napadnout v relativně krátké lhůtě (třeba i kratší než dnešní lhůta jednoroční) samostatným návrhem na jejich zrušení. Vedle toho by však měla existovat i možnost incidentní neaplikace opatření obecné povahy spojená s posuzováním zákonnosti správního aktu či jiného jednání veřejné správy, pro něž bylo dané opatření obecné povahy aktem podkladovým. Zrušení opatření obecné povahy na základě tzv. incidenčního návrhu je podle mého soudu poněkud razantním opatřením, přirovnatelným tak trochu ke kobercovému bombardování - „u příležitosti“ řešení individuálního případu se s časovým odstupem často i více let zruší s účinky nejen pro tento případ, nýbrž pro všechny, jichž by se aplikace daného opatření obecné povahy či jeho části mohla týkat, pravidlo chování do té doby platné a obecně vzato aplikovatelné,*

¹³⁵ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 230.

¹³⁶ Tamtéž, s. 243.

¹³⁷ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 245.

¹³⁸ ROSINOVÁ, Alžběta. ČERNÝ, Pavel. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*, 2018, č. 9, s. 327- 332.

¹³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01

*keré za dobu své platnosti mohlo vyvolat řadu legitimních očekávání a na základě něhož mohla řada aktérů, jichž se dotýkalo, podniknout nejrůznější kroky, často s nemalými ekonomickými dopady. Incidentní neaplikace by ve srovnání se zrušením byla nástrojem daleko více cíleným - zůstaneme-li u příměru s bombardováním, šlo by o jakousi chytrou pumu, jež by zasáhla pouze ten případ, který by byl řešen u soudu, ale dávala současně prostor (svým precedenčním působením) k případnému individuálnímu posouzení jiných podobných případů, aniž by však nutně musela vyvolat tak rozsáhlý a často nikým nežádáný důsledek, jakým je zrušení opatření obecné povahy či jeho části s účinky erga omnes.*¹⁴⁰

Nutno ovšem podotknout že zmíněná argumentace uvádí nesprávný údaj, totiž že zrušení OOP má účinky erga omnes. Jak NSS již judikoval, zrušením OOP ex tunc nedochází k zániku všech práv a povinností vzniklých na základě tohoto OOP předtím, než došlo k jeho zrušení soudem, přičemž „ke „zpětnému“ zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části by bylo přihlédnuto toliko v navazujícím řízení o žalobě proti rozhodnutí (resp. nečinnosti či zásahu) v případě účastníka, jehož návrhem byl zahájen předcházející „incidenční“ přezkum, popřípadě v rámci soudního přezkumu těch individuálních rozhodnutí, která byla v příslušných lhůtách napadena žalobou u soudu.“¹⁴¹ Je ale pravda, že fakticky zrušení OOP (ex tunc i ex nunc) nemá účinky pouze inter partes, neboť právní mocí zrušujícího rozsudku takové OOP nebo jeho zrušená část již neexistuje, a tak již nemůže zavazovat své další potencionální adresáty pro futuro (resp. adresáty dalších potencionálních rozhodnutí vydaných na jeho základě). Při incidentní neaplikaci by taková situace nenastala. OOP by stále existovalo a stále by zavazovalo své potencionální adresáty.

Tuto „výhodu“ incidentní neaplikace OOP lze demonstrovat na příkladu územního a stavebního řízení. Investor již vynaloží určité prostředky na přípravu realizace svého projektu (např. náklady na architektonické studie nebo dokumentace ve smyslu vyhlášky č. 499/2006 Sb. o dokumentaci staveb), který je v souladu s územním plánem, avšak ještě vůbec nebylo zahájeno územní či stavební řízení. Případná incidentní neaplikace územního plánu při incidenčním přezkumu jiného subjektu by se ho vůbec netýkala, a mohl by tedy „nerušeně“ pokračovat přes případné územní a stavební řízení. Naopak za současného znění SŘS i při jeho mnou nastíněném výkladu, by taková

¹⁴⁰ ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní - co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců ČR*, 2018, č. 2, str. 26-36

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 3 As 157/2016-63

situace nebyla možná. Jelikož se dosud nevedlo územní nebo stavební řízení, nebylo vydáno ani v takovém řízení žádné rozhodnutí. Tudíž investor nenabyl na základě zrušeného OOP ani žádná exekučně vymahatelná práva a povinnosti, která jsou dle NSS chráněna i přes zrušení OOP ex tunc, neboť OOP taková práva a povinnosti nedává svým adresátům přímo, pouze je konkretizuje.¹⁴² Na rozdíl od mnou výše uvedeného výkladu současné právní úpravy by tedy byla navíc chráněna i právní jistota osob, které již na základě OOP podnikly významné ekonomické kroky (ale nenabýly na základě OOP žádná práva) ještě před napadením takového OOP jinou osobou u soudu, a současně by byla zachována faktická ochrana práv.

Podobný postup se již v minulosti snažil dovodit NSS pomocí analogie.¹⁴³ Avšak později rozšířený senát NSS správně podotkl, že: „*použití analogie obecně předpokládá existenci právé mezery v zákoně... takovou mezeru by mohla představovat nemožnost dosáhnout soudního přezkumu, resp. nápravy nezákonnosti opatření obecné povahy v souvislosti s jeho aplikací individuálním správním aktem. Rozšířený senát má ovšem za to, že současné znění soudního řádu správního umožňuje takovou možnost nápravy, resp. „incidenčního“ soudního přezkumu opatření obecné povahy po uplynutí obecné tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.*“¹⁴⁴ Proto by byla třeba nová právní úprava, jelikož použití analogie v důsledku existence incidenčního přezkumu nepřichází v úvahu.

Proti takové úpravě můžeme argumentovat principem vázanosti veřejné správy zákony (§ 2 SŘ). Avšak prolomení tohoto principu už v současnosti existuje díky čl. 95 odst. 1 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Podle nich je oprávněn posoudit soulad podzákoných právních předpisů (mezi než patří i některé normativní správní akty) se zákonem nebo mezinárodními smlouvami a v případě rozporu jej neaplikovat. Avšak nemá možnost takový podzákoný právní předpis zrušit, ani dát návrh k jeho zrušení Ústavním soudu. Tudíž, i když je podzákoný právní předpis v rozporu se zákonem, jeho incidentní neaplikace má pouze účinky inter partes. Tzn., že např. vyhlášky ministerstev, ačkoliv byla soudem v konkrétním případě konstatována jejich nezákonnost, jsou pro podřízené orgány veřejné správy stále závazné, dokud nedojde k jejich zrušení v řízení před Ústavním soudem. Orgány veřejné správy jsou tedy vázány „vlastní normotvorbou“, jež je objektivně nezákonná, a

¹⁴² JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 839.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 7 As 144/2012-53

¹⁴⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014-36

to až do okamžiku jejího zrušení Ústavním soudem. Jelikož OOP je institut na pomezí správního rozhodnutí a normativních správních aktů, z nichž některé jsou též podzákonnými právními předpisy ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy a § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, lze tímto příkladem argumentovat ve prospěch incidentní neaplikace OOP.

Větší problém vidím v samotném formulování znění takové právní úpravy a složitosti jejího zavádění. Zřejmě by se musel nejprve novelizovat čl. 95 odst. 1 Ústavy. Tzn., že by se musel přijmout ústavní zákon. Pokud by se s OOP zacházelo stejně jako s podzákonnými právními předpisy, co se týče incidentní neaplikace, musela by se též upravit otázka aktivní procesní legitimace ke zrušení OOP. V současnosti má totiž takovou legitimaci jen ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech OOP zkrácen, případně adresát rozhodnutí vydaného dle OOP. Jenže v případě podzákonných právních předpisů je tato legitimace dána více subjektům např. vládě, ombudsmanovi, zastupitelstvu kraje atd. Navíc v případě OOP je aktivní procesní legitimace jeho napadení omezena lhůtou, a to jak v případě abstraktního, tak incidentního přezkumu. U podzákonných právních předpisů lhůta k jejich napadení neexistuje. Musela by se tedy hledat složitá odpověď na otázku, kdo všechno má mít aktivní procesní legitimaci k napadení OOP a jakou lhůtou mají být navrhovatelé omezeni.

Z těchto důvodů nevidím zavedení nové právní úpravy incidentní neaplikace OOP jako vhodné, neboť by šlo o velmi složitý postup. I když by byla více chráněna právní jistota, viz příklad s investorem výše, právní úprava by musela složitě konstruovat možnost napadení OOP jako institutu ležícího na pomezí správního rozhodnutí a normativního správního aktu, co se týče aktivní procesní legitimace k návrhu na zrušení OOP a lhůty k podání takového návrhu. Navíc institut právní jistoty by nebyl i tak chráněn absolutně, neboť pokud by rozhodnutí vydané podkladem nezákonného OOP bylo napadeno, stejně by správní soud OOP neaplikoval, a legitimní očekávání adresátů v jeho správnost by nebylo chráněno. Tzn., že legitimní očekávání „adresáta“ OOP by bylo chráněno pouze tehdy, pokud by rozhodnutí vydané na základě OOP, jež je mu ku prospěchu, nenapadl u správního soudu někdo jiný, komu ku prospěchu není.

Závěr

Správní soudnictví poskytuje ochranu proti různým formám činnosti veřejné správy. Takovou činností může být i akt na pomezí právního předpisu a individuálního rozhodnutí, jakým je OOP. SŘS upravuje tři druhy přezkumu takových aktů. Na základě tvrzení skutečného zásahu do hmotných práv (abstraktní přezkum) a v souvislosti s žalobou proti správnímu rozhodnutí vycházejícím z OOP (incidenční přezkum). Zvláštním typem je i návrh obce proti OOP kraje, jehož je součástí, kdy obec nemusí dokazovat dotčení ve svých právech jako procesní podmínku. Cílem práce bylo primárně odpovědět na otázku, zda platná a účinná právní úprava poskytuje efektivní právní ochranu právě při incidenčním přezkumu OOP.

Jak bylo rozebráno výše, takovou ochranu v řadě případů nenabízí. Současný přístup správního soudnictví k otázce stanovení účinků zrušujícího rozsudku při incidenčním přezkumu OOP je mnohdy zbytečně formalistický a nevyhovující svému účelu, tzn. potřebě faktické a efektivní soudní ochrany práv. I pokud bychom připustili zrušení OOP jako důvod obnovy správního řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) SŘ, nešlo by o zcela komplexní řešení. Obnova řízení by totiž byla limitována objektivní lhůtou tři let od nabytí účinnosti OOP, a navíc by šlo o zbytečně zdouhavý proces, jenž by zatěžoval veřejné finance, a hlavně by nevedl k rychlému poskytnutí právní ochrany adresátům veřejné správy. Tento problém lze tedy řešit dvěma možnými přístupy.

Zaprvé upraveným výkladem § 101d odst. 2 SŘS, kdy bychom netrvali na přesném stanovení účinků zrušujícího rozsudku správních soudů jako důvodu k přihlídnutí k zrušení OOP v rámci žaloby proti správnímu rozhodnutí, ale k takovému přihlídnutí by docházelo automaticky, bez ohledu na stanovení takovýchto účinků. Zrušení OOP by tedy mělo pokaždé vliv na napadené správní rozhodnutí. Sice by tím došlo k setřetí rozdílů mezi zrušením OOP a vyslovením jeho nulity (důsledek by byl vždy stejný, OOP by nikdy nevyvolávalo právní účinky), avšak stejně správní soudy možnost deklarace nicotnosti OOP podle § 76 odst. 2 vylučují a fakticky nicotné OOP ruší s účinky ex tunc. Oni samy tedy staví naroveň vady nicotnosti a jiné (méně závažné) vady vedoucí k „pouhému“ zrušení s účinky ex tunc, jelikož oba postupy mají stejný praktický dopad. Zachovalo by se však výkladové pravidlo, že k takovému zrušení by se přihlídělo pouze v řízeních těch navrhovatelů, kteří dané OOP napadli ve dvouměsíční lhůtě podle § 72 SŘS u správního soudu. Ostatní, vůči nimž bylo na základě zrušeného

OOP vydáno správní rozhodnutí, ale lhůtu k podání incidenčního návrhu promeškali, by mohli podat návrh na obnovu řízení podle SŘ, pokud by stihli lhůty k obnově dle SŘ. Takový výklad by navíc mohl přispět k větší právní jistotě, neboť otázku stanovení účinků zrušení OOP řeší v současnosti soudy ad hoc, případ od případu. Navrhovatel zrušení OOP tak prakticky nemá šanci odhadnout, jestli případné zrušení OOP bude mít vliv i na napadené rozhodnutí, proti kterému se skutečně brání.

Zadruhé jinou právní úpravou, kdy by se zachovala možnost domáhat se zrušení OOP, ale též by se zavedla jeho tzv. incidentní neaplikace. Pokud bychom podali žalobu na správní rozhodnutí, jehož podkladem bylo OOP, soud by měl možnost v konkrétním případě posoudit zákonnost OOP a případně jej neaplikovat. Toto řešení by tak lépe než to první chránilo i ty „adresáty“, jež by na základě OOP získali určitá legitimní očekávání, nikoliv však práva, protože vůči nim OOP nebylo v konkrétním případě aplikováno individuálním správním aktem. Nedopadaly by na ně tudíž výše několikrát zmiňované závěry NSS, že vydaná individuální rozhodnutí zpětným zrušením OOP zůstávají nedotčena a k takovému zrušení se přihlíží pouze v rámci soudního přezkumu těch individuálních rozhodnutí, která byla v příslušných lhůtách napadena žalobou u soudu.¹⁴⁵ Avšak nová právní úprava by musela složitě konstruovat úpravu napadení OOP jako institutu ležícího na pomezí správního rozhodnutí a normativního správního aktu. Navíc by se zřejmě musela novelizovat Ústava. Tudíž je podle mého nejlepšího možným řešením úprava výkladu současného § 101d odst. 2 SŘS a netrvání na formalistickém stanovení účinků zrušujícího rozsudku.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 3 As 157/2016-63

Zdroje

Odborná literatura

- BLAŽEK a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck 2016
- HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013
- JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016
- KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád – Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013
- ŠIMÍČEK, Vojtěch, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. 1. vydání Praha: Leges, 2014
- WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012

Odborné časopisy

- BROŽ, Jan. Tak jak tedy soudně přezkoumávat souhlasy dle stavebního zákona?. *Právní rozhledy*. 2019, č. 10, s. 362-367.
- HEJČ, David. Smíšené správní akty v právním řádu ČR, aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*, 2016, č. 10, s. 829 – 842.
- MICHNA, Lukáš - Zrušení územního plánu soudem a možnost obnovy územního řízení. *Právní rozhledy*, 2016, č. 4 s. 141 – 144.

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

ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní - co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců ČR*, 2018, č. 2, str. 26-36

VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, č. 6, s 354.

Internetové zdroje

POŘÍZEK, Jan. Chcete se domáhat zrušení územního plánu, jeho změny nebo jiného opatření obecné povahy? Nečekejte, čas se kvapem krátí [online]. *pravni prostor.cz*, 26. října 2017 [cit. 18. dubna 2019]. Dostupné na <https://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/chcete-se-domahat-zruseni-uzemniho-planu-jeho-zmeny-nebo-jineho-opatreni-obecne-povahy-necekejte-cas-se-kvapem-krati>

POŘÍZEK, Jan. *K důsledkům zrušení územního plánu či jeho části pro územní rozhodnutí*. [online]. *epravo.cz*, 14. října 2014 [cit. 10. května 2019]. Dostupné na < <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-dusledkum-zruseni-uzemniho-planu-ci-jeho-casti-pro-uzemni-rozhodnuti-95682.html> >

SLÁDEČEK, Vladimír. *K důvodům obnovy správního řízení*. [online]. *mvcr.cz*, 2013 [cit. 10. září 2019]. Dostupné na < <https://www.mvcr.cz/webpm/clanek/k-duvodum-obnovy-spravniho-rizeni.aspx> >

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/03

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 50 A 6/2012-79

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 50 A 24/2012 - 64

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2014, sp. zn. 9 A os 2/2012 - 77

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 7 As 15/2010-56

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, sp. zn. 7 AOs 2/2012-53
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 3 As 157/2016-63
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, čj. 4 AOs 1/2013-125
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 7 As 144/2012-53
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 7 A 48/2002-98
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 9 As 6/2017-113
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2013, sp. zn. 4 As 113/2013-30
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2015, sp. zn. 2 As 100/2015-37
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, sp. zn. 6 As 293/2017-26
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011-219.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007-44
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014-36
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010-116.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. 1 As 454/2017 - 94
Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 1728/18

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá problematikou soudního přezkumu opatření obecné povahy. Cílem této práce bylo zodpovězení výzkumné otázky: zda platné právo poskytuje dostatečnou ochranu práv navrhovatele, pokud je správní žalobou napadeno opatření obecné povahy současně s rozhodnutím vydaným na jeho základě. Autor došel k závěru, že platné právo takovou ochranu práv neposkytuje. Navrženým řešením je změnit výklad správního řádu. První kapitola se věnuje pojmu opatření obecné povahy. Druhá kapitola objasňuje možnosti právní ochrany proti opatřením obecné povahy. Třetí kapitola se zabývá správní žalobou směřující současně proti opatření obecné povahy a rozhodnutí vydanému na jeho základě. Poslední kapitola se zaměřuje řešení výzkumného problému.

Summary

The thesis deals with the issue of judicial review of measures of general nature. The main goal of this thesis was to answer the research question: does the valid law provide sufficient protection of the petitioner's rights when there is a simultaneous administrative action against a measure of general nature and an administrative decision issued on its basis. The author came to the conclusion that the valid law does not provide such a protection. The suggested resolution is to change the interpretation of The code of administrative procedure. The first chapter deals with the concept of a measure of general nature. The second chapter clarifies the options of the legal protection against measures of general nature. The third chapter deals with a simultaneous administrative action against a measure of general nature and an administrative decision issued on its basis. The final chapter focuses on the solution of the research question.

Klíčová slova

Správní právo, opatření obecné povahy, správní řád, soudní řád správní, správní žaloba, správní rozhodnutí, ochrana práv navrhovatele.

Key words

Administrative law, measure of general nature, The code of administrative procedure, The code of administrative justice, administrative action, administrative decision, protection of the petitioner's rights.