

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Tomáš Kajnar

Opatření obecné povahy

Diplomová práce

Olomouc 2012

Prohlášení:

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

V Olomouci dne 20. února 2012

.....

Já, níže podepsaný Tomáš Kajnar, autor diplomové práce na téma „Opatření obecné povahy“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 121/2000 Sb. správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47, Česká republika ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích v informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, kterou je Informační centrum Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

V Olomouci dne 20. února 2012

.....

(podpis autora textu)

Poděkování:

Děkuji paní JUDr. Dalimile Gadasové, Dr., vedoucí mé diplomové práce, za její ochotu, cenné podněty a připomínky k tématu.

Obsah

Obsah.....	5
Seznam použitých zkratk.....	6
Úvod.....	7
1. Obecné otázky opatření obecné povahy.....	9
1.1 Projevy opatření obecné povahy v právní úpravě.....	9
1.2 Definice opatření obecné povahy.....	11
1.3 Hybridní povaha opatření obecné povahy.....	13
1.4 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy.....	15
1.4.1 Materiální pojetí.....	15
1.4.2 Formální pojetí.....	16
1.4.3 Vývoj pojetí opatření obecné povahy v soudní praxi.....	17
2. Proces vydávání opatření obecné povahy.....	23
2.1 Návrh opatření obecné povahy.....	24
2.2 Zveřejnění návrhu opatření obecné povahy.....	27
2.3 Veřejné projednání.....	30
2.4 Připomínky.....	33
2.5 Námitky.....	35
2.6 Vydání opatření obecné povahy.....	38
3. Přezkum opatření obecné povahy.....	41
3.1 Přezkumné řízení.....	43
3.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy.....	45
3.2.1 Podmínky řízení.....	46
3.2.2 Průběh řízení.....	48
Závěr.....	55
Seznam pramenů.....	57
Summary.....	62

Seznam použitých zkratek

SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
s. ř. s.	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
stav. zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
vod. zákon	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
zákona o el. komunikacích	Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

Úvod

Tato práce se zabývá institutem opatření obecné povahy, který byl zakotven do českého právního řádu přijetím nového správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Jelikož se jedná o institut, který je mladým institutem českého správního práva, jedná se o problematiku, která stále dosud není zcela vědecky prozkoumána a poskytuje prostor pro vědecké bádání. Ačkoliv bylo na téma opatření obecné povahy napsáno již relativně dost vědeckých článků, není tato problematika dosud zcela spolehlivě vědecky probádána. Možnosti pro budoucí výzkum se otevírají zejména na problematiku soudního přezkumu opatření obecné povahy dle soudního řádu správního. Přestože na řízení o zrušení opatření obecné povahy existuje již rozsáhlá judikatura, autoři se touto problematikou hlouběji nezabývají. Možnosti budoucího výzkumu tohoto řízení umocňuje i přijatá novela č. 303/2011 Sb., účinná od 1. ledna 2012, která mění celkovou koncepci tohoto řízení. Lze říci, že na problematiku řízení o zrušení opatření obecné existuje zatím jen málo vědeckých prací.

Problematice opatření obecné povahy se ze současných autorů věnuje např. dr. Josef Vedral, který patří k tvůrcům nového správního řádu, ale zabývají se jí i jiní významní autoři.

Opatření obecné povahy je institutem, který až do přijetí nového správního řádu neměl v českém právním řádu obdoby, jelikož se jedná o jev stojící na rozmezí správního aktu a právního předpisu. Právě tato „hybridní“ povaha nového institutu přinesla rozpaky jak mezi odborníky z oblasti teoreticko-právní, tak zejména problémy při jeho praktické aplikaci správními orgány a následným soudním přezkumem. Někteří odborníci se k nově zavedenému institutu staví poněkud skepticky a pokládají si otázku, zda bylo vůbec nutné zavedení tohoto institutu.

Rozpakům ohledně tohoto institutu napomohl také přístup zákonodárce, který nestanovil, co lze definovat jako opatření obecné povahy, ale zvolil odlišný přístup ve formě negativního vymezení. Stanovil tedy pouze, co není opatřením obecné povahy. Různí autoři pohlížejí na tuto problematiku z odlišných pohledů při možnostech jejího použití v praxi, zejména s ohledem na možnosti formálního a materiálního pojetí opatření obecné povahy. S obtížnými začátky užívání nového právního institutu se potýkal i Nejvyšší správní soud, který se v některých svých rozhodnutích přikláněl k materiálnímu pojetí a v jiných rozhodnutích k formálnímu pojetí.

Cílem této práce je zmapovat a popsat problematiku opatření obecné povahy, uvést jeho projevy v právní úpravě, vymezit problematiku dvojího pojetí opatření obecné povahy a nastínit klady i zápory tohoto institutu. V této práci se rovněž zabývám srovnáním se

správními akty a právními předpisy, problematikou přijímání opatření obecné povahy a možnostmi přezkumu opatření obecné povahy. Dále se pokusím nastínit, jakým způsobem by se měl tento institut vyvíjet de lege ferenda. V této práci si pokládám otázku, zda bylo nutné zavedení opatření obecné povahy do právního řádu.

Ve své práci užívám jako výchozí metodu zkoumání analytickou metodu. Analytická metoda je, jak píše akademik Viktor Knapp, rozkládáním celku na jednotlivé menší části, jež je logickou cestou zajišťující strukturu systému.¹ Stranou však nezůstávají ani metoda popisná, komparační a metoda abstrakce.

Samotná problematika opatření obecné povahy byla systematicky zařazena do procesních předpisů správního práva, tedy správního řádu a soudního řádu správního, kam jistě právem náleží. Dále pak určité aspekty tohoto institutu byly vloženy do zvláštních právních předpisů. S ohledem na tuto skutečnost a s ohledem členění správního práva na část obecnou a zvláštní, resp. na správní právo hmotné procesní² je členěna i tato práce.

V první kapitole se věnuji obecným otázkám opatření obecné povahy, tedy účelu, ke kterému slouží, komparaci s právními předpisy a správními akty a problematice tzv. dvojího pojetí opatření obecné povahy. Druhá kapitola se věnuje procesní problematice opatření obecné povahy. Je zaměřena na obecné otázky procesu vydávání opatření obecné povahy dle správního řádu. Třetí kapitola se zabývá možnostmi přezkumu opatření obecné povahy, zejména je pak zaměřena na soudní přezkum opatření obecné povahy.

Práce je napsána k 20. únoru 2012.

¹ KNAPP, Viktor. *Vědecká propedeutika: pro právníky*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. s. 77 - 78.

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009, s. 38 – 40.

1. Obecné otázky opatření obecné povahy

1.1 Projevy opatření obecné povahy v právní úpravě

Opatření obecné povahy je novým institutem českého správního práva. Jedná se o právní institut, který byl přijetím nového správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.) zakotven do českého právního řádu. Správní řád upravuje tento institut v části šesté, kde je opatření obecné povahy upraveno ustanoveními § 171 až § 174. Jedná se o ustanovení, která jsou převážně procesního charakteru.

Ustanovení § 1 odst. 2 koriguje užívání správního řádu a vyjadřuje jeho subsidiaritu k jiným zákonům. „Správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí na postupy správních orgánů při výkonu (veřejnoprávní) působnosti v oblasti veřejné správy tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Toto ustanovení tedy obsahuje zásadu subsidiarity správního řádu jakožto obecného procesního předpisu pro veřejnou správu vůči jiným procesním úpravám.“³

S ohledem na subsidiární použití správního řádu je třeba při konkrétní aplikaci právní úpravy opatření obecné povahy brát především v potaz ustanovení jiných zvláštních zákonů, která mohou stanovit odchylky od správního řádu, resp. stanovit situace kdy orgán veřejné správy použije tuto formu při výkonu veřejné správy.

Ve formě opatření obecné povahy jsou dle stavebního zákona vydávány zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 4 stav. zákona), územní plány (§ 43 odst. 4 stav. zákona), vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2 stav. zákona), regulační plány (§ 62 odst. 1 stav. zákona), územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1 stav. zákona) a územní opatření o asanaci území (§ 97 odst. 2 stav. zákona).

Podle vodního zákona je opatřením obecné povahy možno upravit, omezit nebo zakázat povrchové nakládání s vodami (§ 6 odst. 4 vod. zákona), formu opatření obecné povahy mají rovněž národní plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. 4, 5 vod. zákona), ochranná pásma vodních zdrojů (§ 30 odst. 1 vod. zákona), ochranná pásma vodních děl (§ 58 odst. 3 vod. zákona), záplavová území (§ 66 odst. 7 vodního zákona), opatřením obecné povahy může vodoprávní úřad, za zákonem stanovených podmínek, upravit na dobu nezbytně nutnou povolená nakládání s vodami, popřípadě tato nakládání omezit nebo i zakázat (§109 odst. 1 vod. zákona).

³ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 34 (§ 1, odst. 2).

Zákon o elektronických komunikacích stanoví formu opatření obecné povahy pro všeobecné oprávnění (§9 odst. 1 zákona o el. komunikacích), pro plán využití radiového spektra (§ 16 odst. 2), pro rozsah požadovaných údajů (§17 odst. 4), pro technické a realizační podmínky přenositelnosti čísel (§ 34 odst. 4), pro rozsah vyúčtování ceny (§ 44 odst. 5), pro analýzu relevantních trhů (§ 51 odst. 1), pro relevantní trh (§52 odst. 1), pro síťové plány (§ 62 odst. 3), pro technické a organizační podmínky pro realizaci volby a předvolby operátora (§ 70 odst. 3), pro parametry kvality poskytovaných služeb, které mají být měřeny (§ 71 odst. 3), pro rozsah minimálního souboru pronajímaných okruhů (§ 76 odst. 2), pro náležitosti a podmínky, které musí referenční nabídka zpřístupnění účastnického kovového vedení obsahovat (§ 85 odst. 7), pro metodiku účelového členění nákladů a výnosů (§ 86 odst. 3) a pro náležitosti technicko-organizačních pravidel bezpečnosti a integrity za krizových stavů (§ 99 odst. 1).

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví formu opatření obecné povahy pro podmínky pro odchylný postup při ochraně ptáků (§ 5b odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny), pro návštěvní řády národních parků (§ 19 odst. 2), pro výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 4), pro omezení nebo zákaz vstupu z důvodu ochrany přírody (§ 77a odst. 4 písm. r) a pro vyhrazení míst k táboření a rozdělávání ohňů (§78 odst. 2 písm. b).

Formu opatření obecné povahy obsahují i další předpisy např. zákon o ochraně veřejného zdraví, zákon o civilním letectví, zákon o metrologii, zákon o podnikání na kapitálovém trhu, zákon o státní památkové péči a další zákony. Z výše uvedeného je patrné, že se jedná o institut, který zákonodárce začal v hojném počtu zařazovat do českého právního řádu. Je však třeba podotknout, že ne vždy zákonodárce zavádí tuto formu na vhodné případy, zejména pak v oblasti elektronických komunikací.⁴

Opatření obecné povahy je sice v českém právním řádu novým institutem, ale obdobný institut používalo již prvorepublikové správní právo pod označením generální opatření.⁵

Jiří Hoetzel ve své učebnici Československé správní právo se o tomto institutu zmiňuje v souvislosti s problematikou nařízení. Uvádí, že se jedná o institut, který má možnost využití v různých případech, přičemž se tímto institutem upravuje konkrétní věc, na

⁴ HENDRYCH, Dušan. O opatření obecné povahy trochu jinak. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 233.

⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009, 157 s.

keré je zúčastněno několik osob.⁶ Za generální opatření byl prvorepublikovou naukou považován např. regulační plán.⁷

Z toho je patrné, že institut opatření obecné povahy, tak jak je dnes zakotven v českém právním řádu, nelze považovat za určitý „módní výstřelek“ dnešní doby, nicméně je třeba na něj pohlížet jakožto na institut správního práva, který má v právním řádu své opodstatněné místo a využití. Zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu lze považovat za určitou návaznost na prvorepublikové zákonodárství.

Smysl zavedení tohoto institutu do právního řádu, pak lze spatřovat v zaručení určitých procesních práv dotčeným osobám v situacích, kdy jim nemohou být jmenovitě poskytnuty.⁸ Smysl tohoto institutu je rovněž třeba spatřovat v možnosti adresátů veřejné správy vyvolat jeho přezkum. I důvodová zpráva stanoví, že „cílem zavedení tohoto institutu je dát dotčeným osobám alespoň minimální práva, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy“.⁹ Opatření obecné povahy má být využíváno v těch situacích, kdy správní orgány potřebují upravit takové situace, ve kterých by nebylo účelné vydání správního rozhodnutí ani vydání právního předpisu.¹⁰

1.2 Definice opatření obecné povahy

Zákonodárce při vymezení opatření obecné povahy zvolil cestu negativního vymezení.¹¹ Znění § 171 správního řádu pouze stanoví, že opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Zákonodárce zde pouze vymezuje, co není opatřením obecné povahy, ale už blíže nijak nedefinuje, co jím naopak je.

Tento přístup zákonodárce dle mého názoru nebyl šťastným řešením a vzbuzoval od samého počátku oprávněné otázky odborné veřejnosti ohledně nového institutu.

⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 47.

⁷ KLIMENT, Josef, ZEIS, Egon. *Československé správní řízení*. Praha: Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1937, s. 185.

⁸ DIENSTBIER, Filip. Are Measures of General Character the Tools of Modern Czech Public Administration?. In HORÁKOVÁ, Monika (ed.) *Contemporary Administrative Law Studies*. Olomouc: UP Olomouc, 2006, No 1, s. 20.

⁹ *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona - správní řád* [online]. Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna [cit. 26. července 2011]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>>.

¹⁰ VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 337.

¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009, s. 157.

Pozitivní definice byla obsažena ve vládním návrhu zákona nového správního řádu, tak jak jej vypracovalo Ministerstvo vnitra ČR.¹² Tento původní návrh byl však během legislativního procesu pozměněn a původní pozitivní definice zamýšlená tvůrci zákona byla, vcelku bezdůvodně, opuštěna a nahrazena těžkopádným negativním vymezením.

Návrh správního řádu ve své původní podobě v ustanovení § 137 při předložení poslanecké sněmovně stanovil, že „opatření obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“¹³ Důvodová zpráva ve své obecné části uvádí: „nově je po vzoru zahraničních právních úprav definován i institut opatření obecné povahy, což je zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem.“¹⁴

Vzhledem ke vzniklé zákonné definiční nouzi závazného opatření obecné povahy se s tímto problémem musela vypořádat jak odborná veřejnost, tak i soudní praxe.

Problematikou definice opatření obecné povahy se zabýval i Nejvyšší správní soud. Ten uvedl, že „opatření obecné povahy je na půdorysu platné právní úpravy správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy ke konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.“¹⁵ Nejvyšší správní soud se ve svém přístupu k definici opírá o původní návrh správního řádu a důvodovou zprávu k zákonu. Je však třeba podotknout, že nežli o správní akt, jedná se spíše o úkon správního orgánu v určité věci, jež se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.¹⁶

Můžeme tedy na základě výše uvedeného shrnout, že závazné opatření obecné povahy je úkon správního orgánu, který stojí v pomyslném prostoru mezi rozhodnutím a právním předpisem a je charakteristický neurčitým okruhem osob, jichž se dotýká a konkrétně určeným předmětem. De lege ferenda se jeví vhodné, aby zákonodárce pozitivně vymezil institut opatření obecné povahy. Znění § 171 SŘ by tak nově mohlo znít např. „v zákonem stanovených případech správní orgán vydá závazné opatření obecné povahy, jímž jsou přímo dotčena práva, povinnost či zájmy neurčitého počtu osob.“ V případě, že by chtěl

¹² ŠTURMA, Pavel a kol. *Nové jevy v právu na počátku 21. století III. Proměny veřejného práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2009, s. 367.

¹³ *Vládní návrh zákona - správní řád* [online]. Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna [cit. 26. července 2011]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>>.

¹⁴ *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona - správní řád* [online]. Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna [cit. 26. července 2011]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>>.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009, s. 157.

zákonodárce zdůraznit tzv. materiální pojetí opatření obecné povahy, mohl by pouze stanovit, že „závazné opatření obecné povahy je právním aktem správního orgánu, jímž jsou přímo dotčena práva, povinnost či zájmy neurčitého počtu osob.“

1.3 Hybridní povaha opatření obecné povahy

Z obecného hlediska rozeznává teorie správního práva dva základní druhy aktů. Jedná se o akty abstraktní (normativní) a akty konkrétní (individuální). Pro abstraktní akt je typické, že předmět je vymezen toliko druhově a okruh osob je vymezen neurčitým počtem. Za abstraktní akty lze považovat např. zákon či prováděcí právní předpis. Na druhé straně pro konkrétní akt je typické, že předmět je vymezen určitě a osoby jmenovitě (např. správní rozhodnutí).¹⁷

Konkrétní akt je pak vydáván pro úpravu jednotlivého konkrétního případu. Naproti tomu abstraktní akt neslouží (resp. by neměl) k úpravě jednotlivých situací.¹⁸ Abstraktní akt by tak měl sloužit úpravě blíže neurčitých budoucích situací.

Teorie správního práva již dlouho pracovala s otázkou, zda jsou tyto dvě základní formy činnosti veřejné správy dostačující pro efektivní plnění úkolů veřejné správy.¹⁹

Vzhledem k různosti činností veřejné správy bývá na tuto otázku obvykle záporná odpověď a vychází se z předpokladu, že existují i určité „mezistupně“ mezi těmito dvěma základními formami činnosti veřejné správy. Právě tyto „mezistupně“ bývají označovány jako akty tzv. smíšené povahy,²⁰ resp. jako akty hybridní povahy.²¹

Tyto akty smíšené povahy můžeme dovést pomocí tzv. definice „křížem“. Rozeznáváme tak konkrétně-abstraktní akty, jež řeší relativně konkrétní správní věci a dopadají na blíže neurčený okruh adresátů. Vedle nich stojí abstraktně-konkrétní akty, jež upravují obecnost otázek předmětu ve vztahu k jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům.²²

¹⁷ HENDRYCH, Dušan. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 3, s. 2.

¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 192.

¹⁹ HENDRYCH, Dušan. Opatření obecné povahy (zák. č. 500/2004 Sb., část VI). In VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Code of Administrative Procedure*. Praha: Aspi, a.s., 2005, s. 231.

²⁰ SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 388.

²¹ HENDRYCH, Dušan. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 3, s. 2.

²² SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 388.

Jelikož sám správní řád výslovně stanoví v ustanovení § 171, že opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím, nemůže být tedy považováno za abstraktní akt či konkrétní akt, ale právě za akt určité hybridní povahy.

Jak právní teorie, tak i soudní praxe došla k závěru, že nový institut závazného opatření obecné povahy je charakterizován svými definičními znaky, kterými jsou konkrétně určený předmět (vztahuje se k určité situaci) a obecně vymezený okruh adresátů.²³ Na základě výše uvedeného je pak nutno považovat opatření obecné povahy za konkrétně-abstraktní akt.

Jelikož opatření obecné povahy stojí v prostoru mezi rozhodnutími a právními předpisy můžeme nalézt určité společné rysy, jak s rozhodnutími, tak i s právními předpisy.

Společnými znaky opatření obecné povahy s rozhodnutími jsou:

1. týkají se konkrétní věci,
2. příprava a schvalování opatření obecné povahy se řídí předpisy o správním řízení a nikoli pravidly pro vydávání právních předpisů²⁴,
3. dotčené osoby mají již během procesu vydávání opatření obecné povahy určité kvalifikované procesní prostředky obrany (námitky a připomínky), což proti právnímu předpisu prakticky nepřipadá v úvahu²⁵,
4. vyžaduje se náležité odůvodnění²⁶,
5. je přezkoumatelné a zrušitelné v řízení před obecnými soudy²⁷,
6. mohou být přezkoumány v přezkumném řízení jiným správním orgánem²⁸

Naopak s právními předpisy rovněž vykazuje jistá styčná místa. Jedná se zejména o:

1. obecně vymezený okruh adresátů,
2. nemožnost podání opravného prostředku²⁹,
3. opatření obecné povahy nabývá účinnosti a nikoliv právní moci³⁰,
4. na základě samotného opatření obecné povahy nelze vést exekuční řízení³¹,
5. vyžaduje náležitou publikaci – zveřejnění na úřední desce³²

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98

²⁴ HENDRYCH, Dušan. Opatření obecné povahy (zák. č. 500/2004 Sb., část VI). In VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Code of administrative Procedure*. Praha : Aspi, a.s., 2005, s. 231.

²⁵ HENDRYCH, Dušan. O opatření obecné povahy trochu jinak. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 226.

²⁶ § 173 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ § 101a anásl. z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ § 174 odst. 2 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ § 173 odst. 2 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 991 (§ 173, odst. 1).

³¹ § 173 odst. 3 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že opatření obecné povahy obsahuje prvky jak rozhodnutí, tak i právního předpisu a nachází se skutečně v jakémsi prostoru mezi nimi.

1.4 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy

Po zakotvení opatření obecné povahy do českého právního řádu vyvstaly rozpory týkající se okruhů situací, na které může být nový institut aplikován. V zásadě se jednalo o problematiku, zda je pro aplikaci této formy činnosti (a možnosti jeho následného přezkumu) třeba výslovného zákonného zmocnění zvláštním zákonem, či zda je dostačující pro jeho aplikaci naplnění materiálních znaků. Tato problematika se v zásadě nejvíce projevila při soudním přezkumu opatření obecné povahy.

Na tuto problematiku se vytvořily dvě koncepce vnímání opatření obecné povahy a to materiální a formální pojetí. Předně je třeba poznamenat, že se nejedná o pouhé teoretické spory, které by neměly praktické dopady. Skutečnost je právě opačná a vyjasnění problematiky formálního a materiálního pojetí opatření obecné povahy se odráží zejména v možnostech napadnout a přezkoumat určitý akt veřejné správy.

1.4.1 Materiální pojetí

Koncepce materiálního pojetí spočívá ve své podstatě na oproštění se od přílišného právního formalismu. Zastánci této koncepce vidí opatření obecné povahy v takovém aktu orgánu veřejné správy, který splňuje materiální znaky opatření obecné povahy.

Dochází tak k odpoutání se od jazykového výkladu správního řádu, jež stanoví, že podle šesté části správního řádu postupují správní orgány v těch případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy.³² Zastánci tohoto pojetí odmítají považovat za opatření obecné povahy takový akt, který by byl označen pouze právním předpisem jakožto opatření obecné povahy, ač by jím ve své obsahové stránce vůbec nebyl.

Pro materiální pojetí je důležité, že se jedná o takový akt správního orgánu naplňující obsahové znaky opatření obecné povahy. Pro to aby mohl být určitý akt veřejné správy považován za opatření obecné povahy, není tedy podstatné, zda zvláštní zákon výslovně mluví o tom, že určitý orgán má vydat opatření obecné povahy, ale postačí, zda je dána

³² § 173 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³³ § 171 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

pravomoc a působnost tohoto orgánu materiálně (obsahově).³⁴ Aby mohlo být na nějaký akt nahlíženo, jako na opatření obecné povahy je třeba, aby se jednalo o akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, a nikoliv s konkrétními adresáty.³⁵

Materiální pojetí má své nesporné klady v tom smyslu, že se zkoumá skutečná povaha vydaného aktu a v případě, že určitý akt veřejné správy naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy, je přezkoumatelný jakožto opatření obecné povahy, byť by tak výslovně nebyl zákonem označen.

Současně je však třeba podotknout, že u takových aktů, které nebudou výslovně označeny jako opatření obecné povahy, bude nutno vždy pečlivě zvažovat, zda a nakolik jsou u nich dané nebo dovoditelné znaky opatření obecné povahy naplněny.³⁶ Materiální pojetí opatření obecné povahy tak klade ve srovnání s formálním pojetím nesporně větší nároky na správní orgán při jeho aplikaci a soud při jeho přezkumu, neboť je třeba při materiálním pojetí stanovit zda se jedná o opatření obecné povahy výkladem.³⁷

Dalším problémem týkajícím se materiálního pojetí však může být právní nejistota při představě, že zákonodárce svou nepozorností označí za opatření obecné povahy takový akt, který by jím ve skutečnosti vůbec nebyl (nenaplňoval by jeho materiální znaky) a nemohl by při důsledném uplatňování materiálního pojetí obstát při přezkumu jakožto opatření obecné povahy, neboť Nejvyšší správní soud uvedl, 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.“³⁸

1.4.2 Formální pojetí

Jako protiklad se k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy vyvinula koncepce formálního pojetí opatření obecné povahy. Zastánci tohoto pojetí chápou možnost využití opatření obecné povahy výhradně v těch situacích, kdy je tak stanoveno právním předpisem.

Formálnímu pojetí opatření obecné povahy přisvědčuje gramatický výklad ustanovení § 171 správního řádu. Podle tohoto výkladu by bylo možné postupovat při vydávání opatření obecné povahy pouze na základě zákonného zmocnění, neboť formulace „v případech, kdy

³⁴ ŠTURMA, Pavel a kol. *Nové jevy v právu na počátku 21. století III. Proměny veřejného práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2009. s. 369.

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98

³⁶ KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: Aspi, a.s., 2006, s. 401.

³⁷ MIKULE, Vladimír. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 5.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98.

zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy“ vzbuzuje dojem, že zvláštní zákon musí vždy výslovně stanovit, že orgán veřejné správy má vydat opatření obecné povahy.³⁹ Legislativní rady vlády, která se účastnila příprav nového správního řádu, trvala na tom, aby tento nový institut, byl uplatňován pouze tehdy, kdy tak stanoví zvláštní zákon odlišný od správního řádu, což respektoval vládní návrh.⁴⁰

Při vydávání tohoto institutu je tak „ulehčena“ pozice orgánu veřejné správy v tom ohledu, že se nemusí zabývat obsahovou stránkou zamýšleného aktu veřejné správy pro možnost postupovat formou opatření obecné povahy a nemusí tak zkoumat obsahové naplnění definičních znaků tohoto institutu.

Klady tohoto pojetí lze spatřovat v tom, že aplikující orgán je oprostěn od zkoumání obsahového zaměření opatření obecné povahy. Právě tato jednoznačnost je nesporným kladem pro orgány veřejné správy, resp. zaměstnance ve veřejné správě, kteří aplikují tento institut, neboť je třeba brát v úvahu, že konkrétní úředníci veřejné správy, kteří budou v daném případě realizovat proces vydávání opatření obecné povahy, nemusí být vždy právnicky vzdělanými osobami a mohou být zmateni hledáním znaků opatření obecné povahy v konkrétním aktu.

Naproti tomu nevýhodou tohoto pojetí může být okolnost, že osoby dotčené opatřením obecné povahy by mohly být kráceny při obraně proti určitým záměrům, které sice naplňují obsahové znaky opatření obecné povahy, ale zákonem nejsou výslovně označeny jako opatření obecné povahy, a proto by nemohly být přezkoumávány jako opatření obecné povahy, ale jako jiná forma činnosti veřejné správy. Tuto problematiku však umocňuje skutečnost, že některé takové akty by byly považovány za podzákoné předpisy, proti nimž je možnost obrany jejich adresátů mnohem obtížnější.

1.4.3 Vývoj pojetí opatření obecné povahy v soudní praxi

Rozporné postoje na tento nový institut se projeví i v počátcích soudní praxe při přezkoumávání závazného opatření obecné povahy. Historicky prvním rozhodnutím, kdy se Nejvyšší správní soud potýkal ve své rozhodovací praxi s opatřením obecné povahy, byl rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. září 2005.⁴¹

³⁹ VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 334.

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

⁴¹ VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 355.

Nejvyšší správní soud se v tomto případě dostal do obtížné pozice, neboť rozhodoval ohledně návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydané Českým telekomunikačním úřadem na základě ustanovení § 34 odst. 4 z. č. 127/2005 Sb., zákona o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, v době, kdy nový správní řád (jakožto předpis obsahující „obecnou úpravu opatření obecné povahy“) byl platným, nikoliv však účinným (účinnosti nabyl až ode dne 1. ledna 2006).⁴²

Tehdejší ministr informatiky totiž prosadil, že v zákoně o elektronických komunikacích, který nabyl účinnosti již 1. května 2005, bylo v osmi případech stanoveno, že Český telekomunikační úřad vydává opatření obecné povahy.⁴³ Zákon o elektronických komunikacích, tak předstihl účinnost nového správního řádu.

Nejvyšší správní soud však uvedl, že ač nový správní řád v té době nenabyl účinnosti, lze jej užít při pomoci s výkladem opatření obecné povahy již před jeho účinností.⁴⁴

Nejvyšší správní soud nejprve vymezil opatření obecné povahy a po té se zabýval samotnou povahou tohoto právního institutu. Ve vztahu k přístupu k opatření obecné povahy uvedl: „je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší; týká-li se tento nedostatek pouze některých jeho ustanovení, zruší soud k námitce jenom je.“⁴⁵

Z uvedeného vyplývá, že již ve svém prvním rozhodnutí se Nejvyšší správní soud přiklonil na stranu materiálního pojetí. Nutno podotknout, že v tomto úvodním rozhodnutí ve věci týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy tento problém stanovení formálního, nebo materiálního pojetí ještě nehrál svůj prim a toto své tvrzení uvedl Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost věci.

Daleko větší prostor ve svém rozsudku z pochopitelných důvodů věnoval definici samotné a stanovení kritérií pro soudní přezkum opatření obecné povahy, tedy tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

Svůj materiální postoj k novému institutu zopakoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2006 - 74 ze dne 18. července 2006. V tomto případě se navrhovatelé domáhali zrušení změny územního plánu. Úvodem je třeba poukázat na skutečnost, že se jednalo o změnu územního plánu, která byla schválena dne 20. října 2005, tedy v době kdy byl účinný

⁴² V podrobnostech k tomuto rozsudku např. PETERKOVÁ, Magdaléna. Zamyšlení nad institutem opatření obecné povahy podle nového správního řádu. In MALACKA, Michal (ed). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právníké dny*. Olomouc: UP Olomouc, 2006, s. 584 – 591.

⁴³ MIKULE, Vladimír. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 4.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98

starý stavební zákon, tedy zákon č. 50/1976 Sb.⁴⁶ Ten byl účinným ještě i v době, kdy rozhodoval Nejvyšší správní soud v této věci, jelikož byl zrušen až zákonem č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon), který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2007.

Starý stavební zákon stanovil pro územní plán formu obecně závazné vyhlášky.⁴⁷ Ustanovení starého stavebního zákona tedy stanovilo pro územní plán formu obecně závazné vyhlášky, jež může být zrušena pouze Ústavním soudem.

Podle této dikce ustanovení starého stavebního zákona argumentoval i odpůrce, který změnu územního plánu nepovažoval za opatření obecné povahy, ale za obecně závaznou vyhlášku, kterou může rušit pouze Ústavní soud a namítal tak nedostatek pravomoci Nejvyššího správního soudu k jejímu přezkumu. Takovou to argumentaci Nejvyšší správní soud odmítl a v návaznosti na svůj rozsudek ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98 výrazně prohloubil a objasnil své postoje k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud uvedl, že je nutné rozlišovat mezi změnou územního plánu a obecně závaznou vyhláškou. Obecně závazná vyhláška v daném případě podle názoru soudu slouží pouze jako publikační prostředek, který informuje občany ohledně obsahu územního plánu. Své postoje k projednávané věci Nejvyšší správní soud podpořil argumentací, že změna územního plánu splňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, neboť je zde splněn požadavek konkrétnosti předmětu a obecnosti adresátů. Dále uvedl, že historickým výkladem lze dospět ke stejným závěrům, kdy odkázal na judikaturu prvorepublikového správního soudnictví a své závěry podpořil rovněž závazky mezinárodními a závazky k EU, kdy odkázal na ustanovení Aarhuské úmluvy, která byla publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s.⁴⁸

Nejvyšší správní soud tak striktně oddělil obsah od „pouhé“ formy. Do jisté míry tak „absolutizoval“ doktrínu materiálního pojetí opatření obecné povahy. Takovéto chápání, kdy se určitému aktu stanovuje forma obecně závazné vyhlášky, tedy právního předpisu, avšak při jeho přezkoumávání se projeví, že materiálně naplňuje znaky jiného institutu a je přezkoumatelný Nejvyšším správním soudem, je do jisté míry pochopitelná dobrým úmyslem poskytnout možnost širší právní ochrany dotčeným osobám. Na druhé straně však vyvolává pochybnosti ohledně právní jistoty a předvídatelnosti práva, které způsobují zmatek v právních vztazích.

Od materiálního pojetí se Nejvyšší správní soud odklonil ve svém usnesení rozšířeného senátu č. j. 3 Ao 1/2007 – 44 ze 13. března 2007. V tomto případě se navrhovatelé

⁴⁶ VESELÝ, Vít. Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy. *Bulletin advokacie*, 2009, č. 3, s. 65.

⁴⁷ § 29 odst. 3 z. č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění z. č. 186/2006 Sb. účinném ke dni 18. července 2006.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74

domáhali zrušení územního plánu velkého územního celku, který byl přijat podle starého stavebního zákona. Navrhovatelé na podporu svých tvrzení poukazovali na výše uvedenou judikaturu, ve které Nejvyšší správní soud zastával materiální pojetí.

V předchozích dvou uvedených případech rozhodoval o návrzích na zrušení opatření obecné povahy vždy první senát. V tomto případě však věc připadla k posouzení senátu třetímu, který se neztotožňoval s právním názorem senátu prvního, a proto postoupil věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 s. ř. s. Předkládající třetí senát nepolemizoval s doktrinárním vymezením opatření obecné povahy, pro účely soudního přezkumu ale považoval za rozhodující právní formu aktu orgánu veřejné správy a ne jeho materiální obsah.⁴⁹

Hlavním problémem v tomto případě bylo objasnění otázky, zda územní plán přijatý formou obecně závazné vyhlášky dle starého stavebního zákona je opatřením obecné povahy a jestli je tudíž přezkoumatelný v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s.

Rozšířený senát v tomto případě dovodil, že „opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu a contrario lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu § 171 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.).“⁵⁰ Z toho je patrné, že se zde Nejvyšší správní soud zcela odchýlil od svých závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74.

Nejvyšší správní soud dále podpořil své postoje zněním čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, které stanovují mantinely pro výkon veřejné moci. S takovou to argumentací zmíněných ustanovení Ústavy a Listiny polemizuje Josef Vedral, když uvádí, že se jedná pouze o jednosměrně zaměřenou argumentaci uplatňovanou z pozice orgánu veřejné moci. Uvádí, že by tato ustanovení mohla být vykládána i ve prospěch materiálního pojetí.⁵¹

Rozšířený senát přijal stanovisko, že pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu opatření obecné povahy je dána jen v těch případech, kdy správní orgán vydal opatření obecné povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl.⁵²

⁴⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44.

⁵⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44.

⁵¹ VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 362.

⁵² HRŮŠOVÁ, Klára. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14 č. 5, s. 163.

Nejvyššího správního soudu tak odmítl materiální pojetí a přiklonil se k formálnímu pojetí opatření obecné povahy.

Jelikož formálnímu pojetí opatření obecné povahy, vedlo k odmítání návrhů na zrušení územních plánů vydaných podle starého stavebního zákona, neúspěšní navrhovatelé se obraceli k Ústavnímu soudu s ústavními stížnostmi, které směřovali ke zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech řízení o zrušení opatření obecné povahy. Do „procesu“ objasňování pojetí opatření obecné povahy se tak záhy vložil i Ústavní soud.

Ten se nejprve přiklonil k formálnímu pojetí. Ve svém usnesení III.ÚS 2446/07 označil argumentaci rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedenou v jeho rozhodnutí ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44 za srozumitelnou a s pravidly formální logiky souladnou.

Do té doby spornou právní povahu územních plánů, přijatých podle starého stavebního zákona, zákonodárce částečně objasnil přijetím novely nového stavebního zákona č. 191/2008 Sb., účinnou od 3. června 2008. Nový stavební zákoník tak nově uvedl, že „obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.“⁵³

Určitým způsobem se tak vyjasnilo, jakým způsobem je třeba nahlížet na tyto územní plány. Zákonodárce se zaměřil na územní plány, které se přímo dotýkají života každého jedince, a které byly nejčastěji napadány před Nejvyšším správním soudem. Ke škodě věci se bohužel nezabýval obecnou úpravou opatření obecné povahy, tak jak je upravena správním řádem, kde mohl výslovně vyjádřit, z kterého úhlu pohledu má být na opatření obecné povahy nahlíženo, což mohl vyjádřit např. pozitivní definicí opatření obecné povahy. Zákonodárce se tak vydal pouze „na půl cesty“ a nezabýval se pojetím opatření obecné povahy jako celku. Tyto otázky přenechal soudní praxi.

Důležitým rozhodnutím reflektujícím novelizovanou úpravu stavebního zákona byl nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. listopadu 2008, který byl vyhlášen právě ve věci řízení o ústavní stížnosti, kterou se stěžovatelé domáhali zrušení usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 1/2007 – 44, jež zavedlo formální pojetí opatření obecné povahy do praxe.

Ve svých úvahách ohledně opatření obecné povahy vyšel Ústavní soud z dikce soudního řádu správního, který stanoví, že „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo

⁵³ § 188 odst. 4 z. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“⁵⁴ Podle Ústavního soudu tedy řízení o zrušení opatření obecné povahy vydaného na základě zvláštního zákona nevyžaduje výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně.⁵⁵

Dále Ústavní soud uvedl, že materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12 2006 nasvědčuje i novela nového stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008 (viz. výše). Materiálnímu chápání opatření obecné povahy je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.⁵⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44 pak na základě výše uvedeného zrušil. Ústavní soud se tak jasně se přiklonil k pojetí materiálnímu.

V současné době tedy převládá materiální pojetí opatření obecné povahy. Byť může toto pojetí vzbuzovat některé otázky ohledně právní jistoty, jeho nespornou výhodou je zkoumání skutečného stavu správního úkonu a stanovení možnosti přezkoumat v řízení o zrušení opatření obecné povahy i ty správní úkony, jež sice nejsou výslovně označeny za opatření obecné povahy, ale jsou jimi z materiálního hlediska. Problematika formálního a materiálního pojetí byla vysoce aktuální zejména v počátcích zavedení tohoto institutu v souvislosti s možností přezkumu územních plánů vydaných podle „starého“ stavebního zákona. S ohledem na zavedení tříleté lhůty pro možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1, s účinností od 1. ledna 2012, lze soudit, že význam dvojího pojetí opatření obecné povahy poněkud klesne. Nicméně pravděpodobně i v budoucnu je možné očekávat napadání aktů veřejné správy, jejichž podstata bude sporná a budou posuzovány jejich materiální znaky.

⁵⁴ § 101a odst. 1 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07.

⁵⁶ Tamtéž

2 Proces vydávání opatření obecné povahy

Procedurální postup při vydávání opatření obecné povahy je obecně upraven ve správním řádu, nicméně odlišné procedurální postupy mohou být upraveny ve zvláštních zákonech. Ve správním řádu je procedurální postup upraven v části šesté. Je však třeba na úvod poznamenat, že tato část nemůže být vnímána izolovaně od zbytku správního řádu, neboť na některé části je zákonem odkázáno.

Správní řád odkazuje při postupu řízení při vydávání opatření obecné povahy na část první a druhou. Stanoví při tom, že první část platí obdobně a druhá část platí přiměřeně.⁵⁷

Zákonodárce zde rozlišuje mezi pojmy „obdobně“ a „přiměřeně“. Tímto rozlišením vyjadřuje do jaké míry a jakým způsobem se mají předmětné části správního řádu použít při aplikaci šesté části.

Slovo obdobně vyjadřuje, že první část upravující úvodní ustanovení správního řádu se použije takřka v celém svém rozsahu bez větších odchylek. Naproti tomu při užití části druhé upravující správní řízení bude třeba při konkrétní aplikaci jednotlivých institutů si počínat mnohem obezřetněji a brát ohled na jejich účel ve správním řízení, přičemž bude třeba jednotlivá ustanovení přiměřeně přizpůsobit části šesté.

Z části druhé správního řádu pak budou připadat v úvahu zejména ustanovení o podjatosti (§ 14), ustanovení o vedení řízení, jednacím jazyku a spisu (§ 15 - § 17), ustanovení § 25 a § 26 týkající se doručování, ustanovení týkající se zastoupení, ustanovení § 37 o podáních, jakožto úkonech směřujících vůči správním orgánům, ustanovení § 38 týkající se nahlížení do spisu, ustanovení § 40 o počítání času, ustanovení § 42 o přijímání podnětů a ustanovení § 80 správního řádu týkající se nečinnosti.⁵⁸

Mimo část první a druhou je však třeba užít i ustanovení § 136 o dotčených orgánech systematicky zařazené do části třetí.⁵⁹ Z povahy věci samotné pak vyplývá, že na procedurální postup vydávání opatření obecné povahy je třeba užít i ustanovení části sedmé správního řádu, kde jsou upravena ustanovení společná přechodná a závěrečná, jež platí pro celý správní řád.

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

⁵⁸ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 1000 - 1001 (§ 174, odst. 1).

⁵⁹ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 1001 (§ 174, odst. 1).

2.1 Návrh opatření obecné povahy

Obecný režim právní úpravy uvedený ve správním řádu stanoví, že se řízení o vydání opatření obecné povahy zahajuje na návrh.⁶⁰ Toto jazykové vyjádření však nelze vykládat ve významu návrhu jakožto žádosti, kterou podává účastník řízení, aby zahájil řízení. Podobá se spíše výrazu, jenž je používán v legislativním procesu.

Správní řád výslovně neřeší, zda je toto řízení zahajováno z moci úřední správního orgánu, nebo jestli může být zahájeno na návrh (žádost) dotčené osoby, přičemž nevylučuje žádnou z těchto možností.⁶¹ Z povahy věci je zřejmé, že o zahájení z moci úřední nemůže být pochyb. Určité nejasnosti se však vyskytují v otázce, zda může být toto řízení zahájeno podáním návrhu dotčené osoby.

Petr Průcha uvádí, že „z úpravy obsažené ve správním řádu lze dovodit, že řízení o vydání opatření obecné povahy, vzdor tomu, že se zde hovoří o návrhu, se zahajuje z moci úřední, čímž není vyloučeno, aby takto bylo postupováno k podnětu zvenčí veřejné správy.“⁶²

Petr Průcha tak považuje za možné zahájení tohoto řízení vždy pouze z moci úřední, ke kterému může být dán podnět i zvenčí. Je však otázkou zdali je třeba každé podání, které bude adresováno orgánu veřejné správy nutno považovat pouze za podnět, či zdali tímto podáním může být zahájeno samotné řízení o vydání opatření obecné povahy.

Podle jiného názoru je ponecháno na zvláštních právních předpisech, zda je řízení týkající se vydání opatření obecné povahy zahajováno na žádost či z moci úřední, vždy však musí být vedeno správním orgánem k tomu věcně a místně příslušným.⁶³

Takovýto druhý způsob zahájení tohoto řízení podle mého názoru není zcela vyloučen zákonnou dikcí správního řádu a mohla by nastat i situace, kdyby mohlo toto řízení být zahájeno i „pouhým adresátem“ veřejné správy.

Tomuto druhému chápání možnosti zahájení řízení podle mého názoru přisvědčuje i fakt, že správní řád výslovně nenormuje, že ono řízení může zahájit pouze správní orgán a dále i ono užití termínu „návrh“, který je typický pro zahajování řízení „účastníkem“ řízení. Řízení o vydání opatření obecné povahy však účastníky řízení nemá.

Zobecnovat otázku, že toto řízení je možné zahájit pouze z moci úřední je podle mého názoru problematické i vzhledem k široké škále a různým právním oblastem, kde je tento

⁶⁰ § 172 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 979 (§ 172, odst. 1).

⁶² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.* doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk. 2007. s. 303.

⁶³ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David (ed). *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 582 (§172).

institut využíván. Ztotožňuji se tak s názorem, že zahájení řízení i zvenčí veřejné správy je možné (minimálně z teoretického pohledu zákonné dikce) a bude záležet na tom, co k této problematice stanoví zvláštní zákon, byť jsem si vědom, že procesní postavení takového „navrhovatele“ zvenčí veřejné správy by bylo poměrně složité.

Můžeme tedy shrnout, že v praxi bude toto řízení ve valné většině všech případů zahajováno z moci úřední a to buď na základě vlastního podnětu orgánu veřejné správy, nebo podnětu z vnější veřejné správy. Nemůžeme však zcela vyloučit i alternativu zahájení řízení osobou stojící mimo veřejnou správu, kdy bude takové řízení zahájeno již okamžikem takového podání.⁶⁴

Návrh, který je připravován orgánem veřejné správy (z moci úřední) vypracovává k tomu věcně a místně příslušný správní orgán.⁶⁵ Určení příslušnosti bude záležet na právní úpravě zvláštních zákonů.

Správní řád stanoví, že návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25.⁶⁶ Návrh opatření se tedy musí nejprve projednat s dotčenými orgány. Součástí návrhu musí být i odůvodnění, ve kterém správní řád podává vysvětlení a argumenty pro vydání zamýšleného opatření obecné povahy.

Dotčenými orgány pak jsou správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem opatření obecné povahy, dále ty orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon a také postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.⁶⁷ Úlohou dotčených orgánů je poskytovat správnímu orgánu, který vede řízení, všechny důležité informace pro takové řízení.⁶⁸

Projednání s dotčenými orgány je takový postup, při kterém se návrh opatření obecné povahy dotčenému správnímu úřadu předloží v písemné formě a tento či tyto se pozvou k jednání, kde projednají bod po bodu jejich připomínky. Z tohoto projednání se pořídí protokol⁶⁹

⁶⁴ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 979 (§ 172, odst. 1).

⁶⁵ Tamtéž

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

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

⁶⁸ SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. s. 101 .

⁶⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 489.

Důležitým momentem v tomto řízení je dodržení vyžádání všech vyjádření, stanovisek a závazných stanovisek k návrhu opatření obecné povahy od dotčených orgánů, které stanoví zvláštní zákony. Opomenutí vyžádání těchto předepsaných podkladů k návrhu opatření obecné povahy by mohlo znamenat podstatnou procesní vadu, která by mohla být důvodem pro zrušení opatření obecné povahy.

Na druhou stranu však toto opomenutí vyžádání zákonem stanovených podkladů může být za určitých podmínek zhojeno. Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud pořizovatel opomene vyžádat si v průběhu projednávání návrhu opatření obecné povahy stanovisko dotčeného orgánu státní správy, a následně si vyžádá souhlasné dodatečné stanovisko tohoto opomenutého dotčeného orgánu, je zcela zřejmé, že toto opomenutí nemohlo mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Je třeba vycházet z toho, že v případě řádného postupu by dotčený orgán uplatnil shodné (souhlasné) stanovisko.⁷⁰

Tímto způsobem vyžádání si dodatečného podkladu tak lze napravit pouze takovéto procesní pochybení, které bylo způsobeno jistou nepozorností správního orgánu, který pouze opomněl v důsledku své nepozornosti vyžádat si příslušné podklady od dotčeného orgánu. Podmínkou však je, že se musí jednat o kladné vyjádření dotčeného orgánu. V případě opačného závěru by se jednalo o přílišný formalismus, který by mohl na základě „pouhé“ nepozornosti vést ke zrušení jinak zcela bezvadného opatření obecné povahy, jehož proces tvorby může být (např. při tvorbě územně plánovací dokumentace) z časového i ekonomického hlediska velice náročný.

De lege ferenda by se tak nabízela možnost stanovit (v případě, že by zákonodárce chtěl připustit zahájení řízení pouze z moci úřední), že „řízení o vydání opatření obecné povahy je zahájeno dnem, kdy správní orgán doručí odůvodněný návrh opatření obecné povahy, projednaný s dotčenými orgány, veřejnou vyhláškou (...).“ Projednání s dotčenými orgány by tak mělo podobu určité přípravné fáze řízení. Jinou možností by bylo stanovit, že „řízení o vydání závazného opatření obecné povahy je zahájeno z moci úřední dnem, kdy správní orgán doručí návrh opatření obecné povahy prvním z dotčených orgánů. V případě, že v řízení se nevyskytují žádné dotčené orgány je toto řízení zahájeno dnem, kdy správní orgán doručí veřejnou vyhláškou odůvodněný návrh opatření obecné povahy (...).

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. září 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161

2.2 Zveřejnění návrhu opatření obecné povahy

Po projednání s dotčenými orgány je třeba, aby se k tomuto návrhu opatření obecné povahy mohla vyjádřit i dotčená veřejnost. Proto zákon stanoví, že „návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky.“⁷¹

Celý proces zveřejnění návrhu na úřední desce má tak za cíl, aby k návrhu mohly dotčené osoby uplatňovat své námítky a připomínky.⁷²

Zákonodárce zvolil cestu doručení návrhu opatření obecné povahy formou doručení veřejné vyhlášky. Jedná se o logický krok zákonodárce, přičemž ze samotného definičního znaku (opatření obecné povahy se dotýká blíže neurčeného okruhu osob) je vyloučeno jakékoliv individuální doručení, neboť by z povahy věci nebylo ani komu doručovat, protože tyto dotčené osoby jednoduše nejsou známé správnímu orgánu, který návrh vypracoval. Jiný způsob oznámení tohoto návrhu dotčeným osobám by tedy byl těžko představitelný.

Správní řád zde sice stanoví, že se jedná o doručení návrhu, nejedná se však o klasické doručení, které by se dalo svými účinky přirovnat k doručování písemností veřejnou vyhláškou v klasickém správním řízení. Přesnější termín pro tento úkon by měl tak spíše být zveřejnění návrhu.⁷³ Ostatně s termínem zveřejnění operuje i šestá část správního řádu. Tento termín je výslovně použit ve větě třetí § 172 odst. 1 a v odstavci 5. Jedná se tak do určité míry o jazykovou nejednotnost právní úpravy, kdy na jedné straně se hovoří o „doručení“ návrhu a na druhé straně o jeho „zveřejnění“, což může činit jisté interpretační potíže. Nicméně výkladem těchto termínů, tak jak je užívá zákonodárce v této části správního řádu v souvislosti s oznámením návrhu dotčeným osobám lze dojít k závěru, že je užívá jako synonyma. Ostatně i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu uvedl, že: „dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je podle § 172 odst. 1 správního řádu den, kdy byl návrh opatření obecné povahy doručen veřejnou vyhláškou při splnění požadavků § 25.“⁷⁴

⁷¹ § 172 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷² PRŮCHA, Petr. Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In KADEČKA, Stanislav, MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2007, s. 170.

⁷³ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 980 - 981 (§ 172, odst. 1).

⁷⁴ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 460.

Na postup doručení (zveřejnění) návrhu je tak třeba použít ustanovení § 25 správního řádu, na které je výslovně odkázáno. Doručení veřejnou vyhláškou se provede tím způsobem, že se odůvodněný návrh opatření obecné povahy vyvěsí na úřední desce orgánu, který navrhuje vydat opatření obecné povahy a dále na úředních deskách obecních úřadů v těch obcích, kterých se dotýká navržený záměr opatření obecné povahy.

Ve veřejné vyhlášce se uvede odůvodněný návrh opatření obecné povahy a dále se v něm vyzvou dotčené osoby, aby k návrhu podávaly své případné námítky a připomínky. Na tomto návrhu se vyznačí den jejího vyvěšení.⁷⁵ Způsob a lhůta, ve které mohou dotčené osoby podávat námítky a připomínky, bude závislá na tom, zda bude řízení pouze písemné, či zda se bude konat veřejné projednání návrhu. Výzva zde musí obsahovat poučení o způsobu a lhůtách k podávání námitek a připomínek.⁷⁶

V této souvislosti je třeba ještě poukázat na skutečnost, že i u návrhu opatření obecné povahy musí být odůvodněný návrh zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup, čímž se má na mysli zejména vyvěšení na webových stránkách orgánu veřejné správy.⁷⁷

V souvislosti se zveřejňováním umožňujícím dálkový přístup, je třeba brát ohled na skutečnost, že správní orgán, který nemá vlastní elektronickou úřední desku, zveřejňuje tento návrh na základě veřejnoprávní smlouvy podle § 26 odst. 3 správního řádu, prostřednictvím elektronické úřední desky obce s rozšířenou působností.

Obdobnou situaci řešil Nejvyšší správní soud ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy sp. zn. 6 Ao 3/2010 ze dne 4. srpna 2010. V tomto případě se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy, kterým byla provedena změna územního plánu. Navrhovatel namítal mimo jiné vadnost procesu vydávání opatření obecné povahy tím, že nebyla splněna povinnost zveřejnit návrh způsobem umožňující dálkový přístup, neboť obec neměla elektronickou úřední desku a písemnosti byly doručovány pouze prostřednictvím obce s rozšířenou působností na základě veřejnoprávní smlouvy.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud vcelku očekávaně dovodil, že i na řízení o vydání opatření obecné povahy je třeba použít ustanovení § 26 správního řádu a označil takovéto doručování za zákonné i v řízení o vydání opatření obecné povahy.⁷⁸ Opačný postoj by vedl k absurdním závěrům, ve kterých by z důvodu absence elektronické úřední desky

⁷⁵ § 25 odst. 2 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David (ed). *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 583 (§172).

⁷⁷ ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 336.

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2010, č. j. 6 Ao 3/2010 - 120

nemohly takové orgány (zejména „menší“ obce) vydávat opatření obecné povahy a ani jiné úkony, kde je třeba dodržet zákonem stanovený postup doručování.

Návrh opatření obecné povahy může být z obsahového hlediska velice rozsáhlý a z kapacitních důvodů „klasické“ úřední desky by se na ni nemusel celý vejít. Tuto situaci řeší výslovně správní řád, když stanoví, že není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁷⁹

Na úřední desce tak nelze vyvěsit pouze oznámení o možnosti převzetí návrhu opatření obecné povahy ve smyslu § 25 odst. 2, neboť ustanovení § 172 ods. 2 je speciální úprava týkající se možnosti vyvěsit návrh ve zkrácené verzi.⁸⁰

Podle ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu návrh musí být vyvěšen minimálně po dobu 15 dní a to formou vyvěšení jak na „klasické“ úřední desce, tak i na zařízení umožňující dálkový přístup, aby mohl být považován za doručení. Návrh tak nemůže být uveřejněn po dobu kratší.

Obecním úřadům obcí, jichž se návrh opatření obecné povahy dotýká, je orgán, který navrhuje vydat opatření obecné povahy, povinen zaslat tento návrh nejpozději v den vyvěšení tohoto návrhu na úřední desce a tyto obecní úřady, pak jsou povinny návrh vyvěsit na svých úředních deskách nejméně po dobu 15 dní. Dnem vyvěšení je pak den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje, tedy ten, který návrh opatření obecné povahy vypracoval. Od tohoto dne plyne zmíněná 15 denní lhůta důležitá pro doručení návrhu.⁸¹

V případě nedodržení pravidel týkajících se zveřejnění návrhu opatření obecné povahy by se jednalo o porušení zákonem stanovené procedury, což by bylo možno považovat za důvod pro zrušení takového opatření obecné povahy v jeho případném přezkumu.

V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, který je v místě obvyklý.⁸² Žádoucí je tedy z dikce zákona ta situace, aby se dotčené osoby (a to i ty, které nesledují obsah úřední desky) opravdu seznámily se zamýšleným návrhem, neboť se může jednat o takové záměry, které mohou významně zasáhnout do práv dotčených osob.

⁷⁹ § 172 odst. 2 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David (ed). *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 583 (§172).

⁸¹ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David (ed). *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 99 (§ 25).

⁸² § 172 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

2.3 Veřejné projednání

Veřejné projednání se koná pouze v těch případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon nebo v těch případech, kdy se pro jeho konání rozhodne správní orgán, který návrh opatření obecné povahy vypracoval. V případě konání veřejného projednání se jedná v zásadě o výjimku z obecně stanovené zásady písemnosti řízení⁸³

Jedná se tedy o takovou fázi řízení, která se nekoná v každém řízení o vydání opatření obecné povahy, ale pouze v některých těchto řízeních. Ze zvláštních zákonů zakotvujících konání veřejného projednání se jedná zejména o stavební zákon. Důvodem obligatorních konání veřejných projednání ve stavebním zákoně je větší míra ochrany a účasti osob v řízeních, ve kterých se vydává územně plánovací dokumentace, přičemž změnami územně plánovacích dokumentací by mohlo dojít k vážným zásahům do práv dotčených osob.

Z dalších předpisů zakotvujících konání veřejného projednání můžeme jmenovat např. zákon č. 254/2001 Sb. o vodách, ve znění pozdějších předpisů. V tomto případě se však veřejné projednání koná pouze tehdy, pokud vodoprávní úřad ve veřejné vyhlášce výslovně nestanoví, že takové jednání je neveřejné.⁸⁴

Konání veřejného projednání však může stanovit i správní orgán v těch případech, kdy zvláštní zákon neukládá konání veřejného projednání. Bude tak záležet na uvážení správního orgánu. Část šestá správního řádu nestanoví žádná bližší kritéria pro situaci, kdy by správní orgán měl nařídit konání veřejného projednání. S ohledem na přiměřené použití ustanovení části druhé lze vycházet z ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu.⁸⁵

Podle tohoto ustanovení můžeme dovodit, že správní orgán nařídí veřejné projednání v těch případech, kdy to povede ke splnění účelu řízení, a jestliže bude konání veřejného projednání nezbytné pro uplatnění práv dotčených osob. Bude tak třeba vzít v úvahu podstatu návrhu opatření obecné povahy a jeho možné dopady do práv dotčených osob. Při zodpovězení otázky nařízení či nenařízení veřejného projednání tak bude záležet zejména na intenzitě zásahu do práv dotčených osob opatřením obecné povahy. V případě pochybností ohledně nařízení veřejného projednání se pak jeví vhodné, aby správní orgán takové veřejné projednání nařídil.

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

⁸⁴ § 115a odst. 2 z. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 984 - 5 (§ 172, odst. 3).

Správní orgán by při uvážení nařízení veřejného projednání měl vycházet z principu proporcionality, zásady zákazu zneužití správního uvážení a souladu s veřejným zájmem.⁸⁶

Samotné veřejné projednání pak můžeme chápat jako tu část řízení při vydávání opatření obecné povahy, při kterém dochází k ústnímu kontaktu správního orgánu, který navrhuje vydání opatření obecné povahy a veřejností, která zde může uplatňovat své námítky, připomínky či případně klást dotazy.

Při tomto procesu se jeví jako nanejvýš vhodné, aby se veřejného projednání účastnili i kompetentní pracovníci dotčených orgánů a mohli tak případně objasnit své postoje k návrhu opatření obecné povahy. Ostatně účast dotčených orgánů na veřejném projednání normuje i stavební zákon (např. § 39, § 52, § 67 stavebního zákona), kde je konání veřejného projednání povinné ze zákona. V souladu s tímto pojetím veřejného projednání s účastí dotčených orgánů by pak měl postupovat i správní orgán, který se rozhodne konat veřejné projednání na základě své diskreční pravomoci.

Zvláštností veřejného projednání je okolnost, že na tomto projednání je možno uplatňovat připomínky i ústně.⁸⁷ Takováto připomínka se poznamená do protokolu, který se bude pořizovat ohledně veřejného projednání a správní orgán se s ní bude muset vypořádat. Někteří autoři uvádějí, že v případě, že se koná veřejné projednání, je třeba uplatnit připomínky nejpozději při veřejném projednání.⁸⁸ Jsou tak inspirováni zejména právní úpravou veřejného projednání ve stavebním zákonu, kde v souvislosti s přijímáním územně plánovací dokumentace je možné podávat připomínky nejpozději při veřejném projednání (např. § 39 odst. 2, § 52 odst. 3, § 67 odst. 4 stav. zákona).

Podle mého názoru však nelze tyto omezení stanovené zvláštním zákonem bez dalšího zobecňovat a aplikovat i na ostatní veřejná projednání, která by se konaly např. pouze na základě uvážení správního orgánu. Takovému výkladu by tak nenasvědčovala ani dikce správního řádu, kde správní řád ponechává stanovení lhůty pro podávání připomínek zcela v režii správních orgánů. Samozřejmě by však nic nebránilo tomu, aby správní orgán stanovil lhůtu pro podávání připomínek tak, že by je bylo možné uplatňovat pouze do konce veřejného projednání.

V případě, že se koná veřejné projednání a zvláštní zákon nestanoví jinak, správní orgán musí o jeho konání informovat dotčené osoby. Zákon proto stanoví, že dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce minimálně 15 dní předem.

⁸⁶ SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. s. 60 - 66.

⁸⁷ § 172 odst. 4 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁸ KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: Aspi, a.s., 2006, s. 451.

Toto oznámení se zveřejňuje také na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má návrh opatření obecné povahy týkat.⁸⁹ V zásadě nic také nebrání tomu, aby v případě, že to bude účelné, konalo se i více veřejných projednání.

Pro případ, že by dodržáním patnáctidenní lhůty od oznámení do konání veřejného projednání mohlo dojít k nebezpečí z prodlení, stanoví správní řád, že tato doba může být zkrácena, avšak i v takovém případě musí činit minimálně 5 dní, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.⁹⁰ Taková situace, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, pak může být zejména případ, kdy by v důsledku dodržení obvyklé, zákonem stanovené doby oznámení mohly vzniknout neodstranitelné či těžko odstranitelné škody.⁹¹

Je tedy zřejmé, že by ke zkracování minimální patnáctidenní doby stanovené zákonem mělo docházet pouze v minimu případů, kdy je takový postup nezbytný vzhledem k naléhavosti situace a ke zkrácení takové doby by mělo dojít pouze v nezbytné míře. I v případě konání veřejného projednání v kratší době však musí být na úřední desce oznámeno místo a čas jeho konání.

Doba konání veřejného projednání návrhu by pak měla respektovat jak 30 denní lhůtu od zveřejnění návrhu pro podávání námitek⁹² tak lhůtu, kterou stanoví správní orgán pro podávání připomínek. Pokud by byla stanovena lhůta pro konání veřejného projednání příliš dlouhá a veřejné projednání by se mělo konat až po lhůtách stanovených pro podávání námitek a připomínek, ztrácelo by jeho konání z povahy věci smysl a bylo by vadou celého postupu.

Nedodržení zákonem stanoveného procesu konání veřejného projednání by mohlo být považováno za vadu, která by ve svém důsledku mohla vést ke zrušení opatření obecné povahy při jeho přezkumu. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že: „pokud se jedná o osobu, která opatřením obecné povahy (jeho částí) mohla být na svých právech zkrácena, je nedostatek vyrozumění o veřejném projednání a tudíž i nemožnost uplatnění ať připomínek nebo námitek u tohoto jednání procesní vadou, která mohla mít za následek nezákonnost tohoto opatření (jde o opatření obecné povahy, které nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem – viz § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.).“⁹³

⁸⁹ § 172 odst. 3 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁰ Tamtéž

⁹¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha : Linde Praha, a.s., 2005, s. 490.

⁹² § 172 odst. 5 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 - 102

2.4 Připomínky

Procesními prostředky dotčených osob, kterými se lze „podílet“ na tvorbě opatření obecné povahy jsou připomínky a námítky. Zákonodárce dělí prostředky obrany osob, které mohou být dotčeny návrhem opatření obecné povahy na námítky a připomínky, přičemž hlavní rozdíly těchto procesních instrumentů spočívají v okruhu osob oprávněných k jejich uplatnění a způsobu jejich vypořádání.

Správní řád stanoví, že k návrhu opatření obecné může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu připomínky.⁹⁴ Zákonodárce tak stanovil velice široký okruh osob oprávněných k podání připomínek.

Ze zákonné dikce tedy plyne, že za dotčenou osobu je třeba považovat každého, kdo se za dotčenou osobu prohlásí, pokud nebude prokázán opak. Důkazní břemeno opaku pak jde k tíži toho, kdo namítá skutečnost, že osoba, která podává připomínky, nemůže být považována za osobu dotčenou. K takovéto připomínce osoby, která by nebyla dotčena návrhem opatření obecné povahy, by pak správní orgán nepřihlížel.⁹⁵ Své závěry týkající se toho, že by osoba podávající připomínky byla posuzována jako taková, která by tímto opatřením nebyla dotčena, by správní orgán musel uvést a objasnit v odůvodnění opatření obecné povahy.⁹⁶

S ohledem však na široce definovaný okruh osob oprávněných k podání připomínek pak lze jen velice těžko prokázat, že osoba uplatňující připomínky k tomu není oprávněna, neboť postačuje vzhledem k ustanovení § 172 odst. 4 skutečnost, že i pouhé zájmy těchto osob mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Proto je třeba vždy případné tyto tvrzené skutečnosti týkající se okruhu oprávněných osob pečlivě posuzovat, neboť v případě, že by se správní orgán nezabýval podanými připomínkami, jednalo by se o procesní vadu zákonem stanoveného postupu.

Z hlediska formy připomínek, pak ustanovení § 172 odst. 4 stanoví, že se připomínky obecně podávají písemně, přičemž v případě veřejného projednání se mohou uplatňovat při tomto projednání i ústní připomínky, které se poznamenají do protokolu.

⁹⁴ § 172 odst. 4 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁵ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha : Linde Praha, a.s., 2005, s. 490.

⁹⁶ ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 338.

Právní úprava podávání připomínek k návrhu opatření obecné povahy je ve správním řádu dosti stručná a tak na rozdíl od podávání námitek zde zákonodárce ani nestanovil lhůtu, ve které lze podávat připomínky.

Pro případ, že by tato lhůta nevyplývala ze zvláštního zákona, je třeba, aby tuto lhůtu stanovil správní orgán a tuto lhůtu uvedl ve veřejné vyhlášce, kterou zveřejňuje dotčeným osobám návrh opatření obecné. Správní orgán tak bude postupovat při stanovení lhůty za podmínek § 39 správního řádu, který se užije přiměřeně podle § 174 odst. 1 a § 4 odst. 4, tak aby umožnil dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.⁹⁷

Správní orgán tedy musí stanovit vzhledem ke všem okolnostem a možným dopadům opatření obecné povahy do práv a povinností dotčených osob lhůtu přiměřeně dlouhou. Tato lhůta by však neměla být v nepoměru ke lhůtě pro podávání námitek vzhledem k okolnostem, že na první pohled nemusí být vždy patrné, zda je třeba konkrétní podání považovat za námítku či připomínku. Jeví se tedy vhodné, aby tato lhůta byla obdobná lhůtě pro podávání námitek, tedy 30 dnů od zveřejnění návrhu. I zvláštní právní předpisy (např. § 39 odst. 2, § 52 odst. 3 stavebního zákona) stanoví stejné lhůty pro podávání námitek i připomínek. K připomínkám podaným po stanovení lhůty nebude správní orgán přihlížet. Jestliže by správní orgán stanovil tuto lhůtu příliš krátkou, která by tak de facto bránila možnosti účasti dotčených osob na řízení, bylo by dle mého názoru takovouto okolnost třeba považovat za vadu řízení.

Jelikož část šestá neobsahuje žádné náležitosti obsahu připomínek, je třeba užít přiměřeně ustanovení § 37 odst. 2, podle kterého bude muset být v připomínce uvedeno, kdo ji činí (zda se jedná o dotčenou osobu), které věci se týká (proti jakému návrhu opatření obecné povahy) a co se jí navrhuje (jaká změna v připraveném návrhu).⁹⁸ V tomto podání je třeba dále uvést, jak může být osoba opatřením obecné povahy dotčena na svých právech, povinnostech nebo zájmech.⁹⁹

Uplatněné připomínky vůči příslušnému správnímu orgánu mají podle ustanovení § 172 odst. 4 povahu podkladu pro opatření obecné povahy a správní orgán je povinen se s nimi vypořádat v odůvodnění. Každou připomínku musí správní orgán důkladně uvážít.

⁹⁷JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David (ed). *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 583 (§172).

⁹⁸VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 987 (§ 172, odst. 4).

⁹⁹ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 338.

Za vypořádání se s připomínkou se považuje buď uvedení konkrétních změn, které byly v návrhu na základě připomínky provedeny, nebo uvedení a odůvodnění proč správní orgán k takové připomínce nepřihlédl.¹⁰⁰

De lege ferenda se jeví vhodné, aby zákonodárce stanovil lhůtu v jaké je možno podávat připomínky. Adekvátním řešením by bylo, aby tato lhůta byla shodná s lhůtou pro podávání námitek, jež se jeví jako lhůta dostatečně dlouhá.

2.5 Námítky

Správní řád stanoví dva okruhy osob, které mohou podávat námítky. V prvním případě se jedná o vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.¹⁰¹ Zásahy do práv těchto osob mohou být opatřením obecné povahy dotčeny ve zvlášť citlivých oblastech jejich práv, a proto zákonodárce jim poskytl „účinnější“ prostředek, jak se účastnit procesu vydávání opatření obecné povahy.

V případě, že nemovitost je ve výlučném vlastnictví jednoho z manželů, není druhý z manželů bez výslovného zmocnění oprávněn podat za něj námitku v řízení o vydání opatření obecné povahy, jelikož se nejedná o běžnou záležitost ve smyslu § 21 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině.¹⁰²

Druhý okruh osob oprávněných k podání námitek záleží na uvážení správního orgánu, přičemž platí, že námítka je oprávněn podat i jiná osoba než vlastník nemovitosti, jejíž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, určí-li tak správní orgán.¹⁰³ Je tak patrné, že na rozdíl od připomínek náleží oprávnění k podávání námitek podstatně užšímu okruhu osob.

Důvodem pro vytvoření tohoto druhého okruhu osob oprávněných k podání námitek je skutečnost, že i tyto osoby mohou být zvlášť citlivě dotčeny opatřením obecné povahy. Do tohoto okruhu osob pak by měl správní orgán zařadit zejména osoby oprávněné z věcného břemene či nájemce nemovitostí, jejíž vlastník je oprávněn podávat námítka, jelikož tyto osoby vykonávají k předmětným nemovitostem taková práva, jež jsou zároveň i dílčími

¹⁰⁰ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha : Linde Praha, a.s., 2005, s. 491.

¹⁰¹ § 172 odst. 5 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185

¹⁰³ § 172 odst. 5 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

atributy obsahu vlastnického práva (např. oprávnění užívat nemovitost, oprávnění věc požívat atd.).

V takových případech tedy záleží na uvážení správního orgánu, komu přisvědčí možnost podávání námitek, přičemž musí uvážlivě hodnotit možné dopady návrhu opatření obecné povahy na dotčené osoby.

Rozdíl mezi právem uplatnit připomínku a právem uplatnit námitku spočívá ve skutečnosti, že připomínkami se správní orgán pouze toliko zabývá, resp. je povinen k nim přihlédnout a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy. O námitkách pak správní orgán musí toliko rozhodnout.¹⁰⁴

V některých případech může být obtížné stanovit, zda určité výhrady vůči návrhu opatření obecné povahy kvalifikovat jako námítka či připomínky, aby s nimi správní orgán mohl naložit předepsaným způsobem. K posouzení této problematiky Nejvyšší správní soud uvedl, že „rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl.“¹⁰⁵ Dále lze podotknout, že pro posouzení zda se jedná o námitku či připomínku nebude rozhodující, jak dotčená osoba označí své podání.

Podle mého názoru lze tento názor Nejvyššího správního soudu beze zbytku aplikovat jen na okruh vlastníků dotčených nemovitostí, kteří jsou vždy ex lege oprávněni k podání námitek.

V případě oprávnění jiných osob, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny, však pro podání námitek nelze podle mého názoru zcela opomíjet obsahovou stránku takového podání. Teprve na základě obsahu podání může správní orgán určit, že konkrétní výhrada dotčené osoby je námitkou a nikoli pouze připomínkou, ačkoliv je podána jinou osobou než vlastníkem nemovitosti.

V konkrétním případě řešil Nejvyšší správní soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy situaci, kdy vlastník nemovitosti podal k návrhu opatření obecné povahy námitku, která však byla označena správním orgánem jako připomínka. V této souvislosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že dostatečným důvodem ke zrušení opatření obecné povahy není okolnost, že námitku správní orgán nesprávně označil za připomínku. Rozhodující

¹⁰⁴ KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 18, s. 653.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51

skutečností je, zda se správní orgán námitkou věcně zabýval a zda s ní naložil v odůvodnění zákonem stanoveným způsobem.¹⁰⁶

Námítky lze podat u správního orgánu v prekluzivní lhůtě 30 dnů od zveřejnění návrhu, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout.¹⁰⁷

Správní řád na rozdíl od připomínek stanoví, že námítka je třeba uplatňovat vždy pouze v písemné formě. Námítka tedy musí mít písemnou formu i v případě, že se koná veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy.¹⁰⁸ V případě, kdy by na veřejném projednání byla uplatňována ústně výhrada k návrhu opatření obecné povahy, která by jindy byla považována za námitku, bylo by ji nutno považovat pouze za připomínku učiněnou ústně.

Na rozdíl od připomínek klade správní řád na uplatněné námítka požadavek, aby byly řádně odůvodněny. Je tedy vhodné, aby dotčená osoba v odůvodnění námitek detailně popsala své výhrady k návrhu, jakým způsobem by došlo k zásahu do jejích konkrétních práv a jak by měl být návrh pozměněn. Svá tvrzení by pak měla případně i podpořit důkazy.

Uplatněné námítka je správní orgán povinen hodnotit ve vzájemných souvislostech s dalšími uplatněnými námitkami a oprávněnými zájmy osob dotčených návrhem opatření obecné povahy.¹⁰⁹ Pro případ, že by vyřízení námítka vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko.¹¹⁰

Správní řád tak chrání zájmy dotčených osob v případě, že by vyhovění jedné námitce mohlo vést k negativním dopadům do sféry jiné dotčené osoby, která by bez informací podaných správním orgánem neměla možnost se s takovou okolností seznámit a vyjádřit se k ní. Správní orgán v této situaci musí vyhodnotit, jakým způsobem by tato okolnost dopadla na jinou dotčenou osobu a vždy pokud by tato námitka jednoznačně nevedla ku prospěchu této dotčené osoby je nutno zjistit její stanovisko.

K uplatněným námitkám i připomínkám správní orgán musí vytvořit prostor pro to, aby se s nimi mohly seznámit a vyjádřit se k nim i dotčené orgány a to dříve než dojde k samotnému rozhodnutí o nich.¹¹¹ Dotčené orgány tak sledují, zda je ze strany správního

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62

¹⁰⁷ § 172 odst. 5 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁸ ČERNÝ, Pavel a kol. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Lindé Praha, a.s., 2006, s. 338.

¹⁰⁹ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David (ed). *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 585 (§172).

¹¹⁰ § 172 odst. 5 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62

orgánu, jež navrhuje vydání opatření obecné povahy odpovídajícím způsobem sledován veřejný zájem.

Námitky mají přísnější procesní režim než připomínky a kladou větší požadavky na správní orgán, neboť ten o nich musí vydat rozhodnutí. Takové rozhodnutí musí vycházet ze skutkového stavu, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán se v rozhodnutí o námitkách musí detailně vypořádat s argumentací dotčené osoby a uvést je v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí splňovat stejné nároky jako by se jednalo o správní řízení.¹¹²

Správní řád stanoví, že správní orgán o námitkách rozhoduje. V této souvislosti je však třeba uvést, že se nejedná o „klasické“ rozhodnutí ve správním řízení ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Jedná se pouze o kvalifikovaný způsob vypořádání se s námitkami, a proto proti nim nelze podat řádný opravný prostředek (odvolání a rozklad).¹¹³ Rozhodnutí o námitkách by však bylo možné zrušit v přezkumném řízení.¹¹⁴

Samotné odůvodněné rozhodnutí o námitkách se dle ustanovení § 172 odst. 5 uvede až v odůvodnění opatření obecné povahy. Před samotným zveřejněním opatření obecné povahy se tak dotčené osoby nedozví, jakým způsobem o jejich námitkách bylo rozhodnuto.

Možnost podávání námitek a připomínek se mi jeví jako vcelku zdařilá forma účasti dotčené veřejnosti na procesu vydávání opatření obecné povahy. Tyto možnosti dotčených osob jsou patrně inspirovány podáváním pozměňovacích návrhů během legislativního procesu. Jsou projevem snahy zákonodárce zapojit do činnosti veřejné správy i veřejnost, jež tak může ovlivňovat aktuální dění, jež se jí více či méně dotýká.

2.6 Vydání opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy vydává správní orgán v písemné formě. Opatření obecné povahy musí obsahovat určité formální náležitosti. Zejména musí obsahovat označení správního orgánu, který vydal opatření obecné povahy, datum jeho vyhotovení, spisovou značku (popř. číslo jednací) a dále jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby.¹¹⁵

¹¹² KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 18, s. 653.

¹¹³ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 989 (§ 172, odst. 5).

¹¹⁴ HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Praha : Leges, 2008, s. 284.

¹¹⁵ SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 394.

Dále musí obsahovat samotné pravidlo upravující určité skutečnosti („výrok“) a dle výslovné dikce ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu odůvodnění. Jak jsem již uvedl výše, odůvodnění musí obsahovat „odůvodněné“ rozhodnutí o námitkách, dále pak je vhodné zde uvést vypořádání se správního orgánu s připomínkami a postoje dotčených orgánů k opatření obecné povahy.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba na odůvodnění přiměřeně užít i ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. V odůvodnění opatření obecné povahy pak nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nedostatečného odůvodnění opatření obecné povahy (nedostatek rozhodovacích důvodů) by mohlo způsobit nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy.¹¹⁶

Aby bylo opatření obecné povahy závazné, musí za tím účelem nabýt účinnosti. Aby se s opatřením obecné povahy mohli seznámit všichni, jimž je určeno, oznamuje se opatření obecné povahy vyvěšením veřejnou vyhláškou. Celá procedura zveřejňování opatření obecné povahy je obdobná jako proces zveřejňování (doručování) návrhu opatření obecné povahy.

Správní orgán konečnou verzi opatření obecné povahy, která vzešla z celého předchozího procesu, vyvěsí na své „klasické“ úřední desce a dále rovněž i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dále se výsledná verze opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká a to minimálně po dobu 15 dní.¹¹⁷

V této souvislosti ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu odkazuje na obdobné užití § 172 odst. 1 správního řádu, jež se týká zveřejňování opatření obecné povahy. Ke škodě věci však již není odkázáno na § 172 odst. 2, který upravuje způsob zveřejnění rozsáhlého návrhu opatření obecné povahy, který není možné vyvěsit v celém rozsahu na úřední desce.

Na první pohled by se z teoretického hlediska mohlo zdát, že je nutné vždy v celém rozsahu zveřejňovat opatření obecné povahy na úřední desce. Takovýto závěr však nelze přijmout, neboť by to jednoduše z kapacitních důvodů úředních desek nebylo možné. Tento výklad by rovněž odporoval samotnému účelu zákona, neboť by bylo zcela nelogické, aby návrh se vzhledem k jeho rozsahu na úřední desce v celém rozsahu nezveřejňoval a finální

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136

¹¹⁷ § 173 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

verze opatření obecné povahy (mající stejný nebo ještě větší rozsah) se na „klasické“ úřední desce zveřejňovala v celém svém rozsahu.¹¹⁸

Z odkazu na obdobné užití ustanovení týkajícího se doručování návrhu lze pak přijmout závěr, že úmyslem zákonodárce bylo, aby se oznámení opatření obecné povahy realizovalo jednoduše stejným způsobem, jakým se zveřejňoval jeho návrh. V této souvislosti se proto jeví být vhodným, aby § 173 odkazoval pro futuro i na obdobné ustanovení § 172 odst. 2, který stanoví, že „není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.“¹¹⁹

Byť ve správním právu analogie nebývá mnohdy vítána, domnívám se, že je v tomto případě její užití nutné k překlenutí zákonné mezery. Ustanovení § 172 odst. 2 by se tedy v případě rozsáhlých opatření obecné povahy, které není možné v celém znění zveřejnit na úřední desce, mělo užít analogicky.

Účinnosti nabývá opatření obecné povahy patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky¹²⁰ Patnáctidenní lhůta je pak podle názoru Nejvyššího správního soudu zachována i v případě, že v den vyvěšení a v den, kdy je veřejná vyhláška sňata, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů.¹²¹

Opatření obecné povahy pak musí být dle ustanovení § 173 odst. 1 SŘ k dispozici pro nahlédnutí u správního orgánu, jež je vydal. Do opatření obecné povahy může nahlédnout každý, aniž by musel prokazovat jakékoli skutečnosti.

Z celkového postupu, jenž musí být dodržen, vyplývá, že vydání opatření obecné povahy je značně časově náročné a může trvat několik týdnů i měsíců. Pro případ naléhavého veřejného zájmu (např. z důvodu živelní pohromy) zákon upravuje možnost „zrychleného“ procesu vydávání opatření obecné povahy. V případě, kdy hrozí vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy dle dikce § 173 odst. 1 SŘ nabýt účinnosti již dnem vyvěšení. Zvláštní zákon pak může stanovit, že se tak může stát i před postupem podle § 172. Vydání opatření obecné povahy tak reaguje na aktuální nebezpečí, jež je nutno eliminovat a celé řízení o vydání opatření obecné povahy je zkráceno na minimum.

¹¹⁸ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 991 (§ 173, odst. 1).

¹¹⁹ § 172 odst. 2 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁰ § 173 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40

3 Přezkum opatření obecné povahy

Stejně jakožto i jiné činnosti veřejné správy podléhá možnosti přezkumu i opatření obecné povahy. Přezkumem opatření obecné povahy se realizuje společenský zájem na dodržování právních předpisů, náprava nedostatků vzniklých odchýlením se od zákona, ochrana veřejných subjektivních práv a možnost dotčených osob bránit se proti vydanému opatření obecné povahy.

Možnost přezkumu opatření obecné povahy, jakožto jedné z forem činnosti veřejné správy, se v zásadě může realizovat jednak přezkumem samotnou veřejnou správou a jednak formou přezkumu opatření obecné povahy soudní mocí.

Ustanovení § 173 ods. 2 správního řádu výslovně stanoví, že proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. Správní řád tak výslovně vylučuje možnost podání opravného prostředku, což je způsobeno hybridní povahou opatření obecné povahy, neboť se dle § 171 nejedná ani o rozhodnutí ani o právní předpis, a proto nemůže být přezkoumáváno stejným způsobem jakožto rozhodnutí.

Poněkud problematickým se jeví možnost přezkoumání opatření obecné povahy formou obnovy řízení. Obnova řízení zahajovaná na návrh má povahu opravného prostředku, zatímco obnova řízení zahajovaná z moci úřední má povahu dozorčího prostředku.¹²² Zřejmě tak nebude přicházet v úvahu obnova řízení při podání návrhu na obnovu řízení, neboť podle výslovné dikce správního řádu nelze podat opravný prostředek (a to řádný ani mimořádný).

Otázkou však je, zda lze počítat s možností obnovy řízení z moci úřední. Petr Průcha v této souvislosti nevylučuje možnost obnovy řízení z moci úřední. Podle jeho názoru by obnova řízení mohla přicházet v úvahu zejména tehdy, kdyby bylo zrušeno nebo změněno závazné stanovisko dotčeného orgánu a při obnově řízení by se postupovalo dle přiměřeného užití části druhé správního řádu podle § 174 odst. 1 správního řádu.¹²³

Opačný názor zastává např. Josef Vedral, který vylučuje použití obnovy řízení (zahajovanou jak na návrh, tak i z moci úřední) na přezkum opatření obecné povahy jako celek. Při svých úvahách vychází ze systematického výkladu části šesté správního řádu.¹²⁴

¹²² SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 264.

¹²³ PRŮCHA, Petr. Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In KADEČKA, Stanislav, MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2007, s. 173- 204.

¹²⁴ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 991 (§ 173, odst. 1).

Podle mého názoru lze spíše přisvědčit druhému názoru, který vylučuje užití obnovy řízení (i z moci úřední) na přezkum opatření. Zákonodárce při stanovení způsobu přezkumu opatření obecné povahy výslovně stanovil, že se má aplikovat přezkumné řízení podle dikce § 174 odst. 2 správního řádu. Jelikož je přezkumné řízení dozorčím prostředkem je třeba vycházet z předpokladu, že v případě kdyby zákonodárce chtěl na přezkum opatření obecné povahy užit i obnovu řízení zahajovanou z moci úřední, jistě by tak výslovně stanovil. Z tohoto předpokladu lze tedy dovodit výkladem a contrario, že taková vůle zákonodárce zde nebyla.

Rovněž se mi jeví jako sporné dovozovat užití obnovy řízení z dikce § 174 odst. 1 správního řádu. Zde správní řád stanoví, že pro řízení podle části šesté platí přiměřeně užití části druhé. V tomto případě je tímto řízením podle části šesté samo řízení o vydání opatření obecné povahy a nikoliv jeho přezkum. Je tak třeba vzít v úvahu smysl tohoto ustanovení, neboť jeho účelem je aplikovat ustanovení části druhé na samotný proces jeho tvorby a nikoliv na jeho přezkum formou obnovy řízení. Jelikož užití obnovy řízení při přezkumu opatření obecné povahy nelze spolehlivě dovodit ze zákonné dikce, jednalo by se podle mého názoru v případě jeho aplikace o kolizi s ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

V souvislosti s možnostmi přezkumu opatření obecné povahy pak je třeba se zamyslet nad možností „přezkumu“ opatření obecné povahy mocí zákonodárnou, resp. možnosti zrušení opatření obecné povahy právním předpisem, neboť se jedná o akt stojící na pomezí mezi právním předpisem a rozhodnutím. Tuto otázku v zásadě nastolil zákon č. 304/2007 Sb., který novelizoval zákon č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Tímto zákonem totiž došlo ke zrušení opatření obecné povahy přímo zákonem.¹²⁵

Výslovně se zde stanoví, že „opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu č. OOP/15/12.2006/39, kterým se stanoví Technický plán přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání, vydané podle čl. IV zákona č. 235/2006 Sb., se dnem nabytí účinnosti nařízení vlády podle bodu 1 zrušuje.“¹²⁶ V tomto případě zákonodárce změnil formu Technického plánu přechodu z opatření obecné povahy na nařízení vlády a „při té příležitosti“ zrušil již vydané opatření obecné povahy.

¹²⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 597.

¹²⁶ Čl. 2 odst. 2 z. č. 304/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální vysílání televizní

Lze si tak položit otázku zda je zákonodárná moc oprávněna zrušit konkrétní opatření obecné povahy, které je třeba považovat za akt veřejné správy (a z širšího pohledu za akt moci výkonné).

Jelikož žádný právní předpis nestanoví pravomoc parlamentu přezkoumat a rušit opatření obecné povahy, lze se domnívat, že v tomto případě došlo k určitému excesu, který je nejen v rozporu s principem předvídatelnosti práva, ale hraničí i s porušením principu dělby moci ve státě. V této souvislosti se domnívám, že zrušení konkrétního opatření obecné povahy parlamentem není možné a jedná se o poněkud nešťastné ustanovení zákona. Kupodivu tento krok zákonodárce nevyvolal širší ohlas odborné veřejnosti.

V zásadě tak lze shrnout, že opatření obecné povahy podléhá možnosti přezkumu způsoby, které stanoví zákon výslovně, tedy cestou přezkumného řízení dle správního řádu a cestou řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle s. ř. s.

Určitými dalšími (krajními) prostředky, kterými se lze bránit pak mohou být ústavní stížnost podaná podle § 72 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v případě, že je namítán zásah do ústavně zaručených práv. Dále lze uvažovat např. i o podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská ve Štrasburku.¹²⁷

3.1 Přezkumné řízení

Opatření obecné povahy lze přezkoumat dle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu v přezkumném řízení podle správního řádu. Přezkumné řízení je zahajováno z moci úřední nadřízeným správním orgánem správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal.¹²⁸ Nadřízený správní orgán v přezkumném řízení bude posuzovat soulad opatření obecné povahy s právními předpisy. V této souvislosti se bude jednat o přezkum jak s hmotným právem, tak i s procesními předpisy při tvorbě opatření obecné povahy.

Určitou modifikací k užití přezkumného řízení na institut opatření obecné povahy je skutečnost, že usnesení o zahájení přezkumného řízení je možné vydat do 3 let od nabytí jeho účinnosti. Jedná se tedy o speciální úpravu k ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat do 2 měsíců ode dne, kdy se správní

¹²⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009, s. 423-424.

¹²⁸ V podrobnostech k přezkumnému řízení např. SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. s. 278 – 289.

orgán dozvěděl o důvodu přezkumného řízení, nejdéle však do 1 roku od právní moci rozhodnutí. V případě opatření obecné povahy tak platí pouze objektivní tříletá lhůta.¹²⁹

Určitou zvláštností tohoto přezkumného řízení je rovněž okruh účastníků. Podle ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení ti, kdo byli účastníky původního řízení, ve kterém bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno. Jelikož řízení, ve kterém se vydává opatření obecné povahy, nemá účastníky, nemůže je mít ani přezkumné řízení, ve kterém se přezkoumává vydané opatření obecné povahy.¹³⁰

Podle § 97 odst. 3 správního řádu správní orgán rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy zruší, změní nebo zruší a věc vrátí příslušnému správnímu orgánu. V případě přezkumu opatření obecné povahy však může opatření obecné povahy zrušit nebo zrušit jeho část. Změnu opatření obecné povahy, spočívající v nahrazení části opatření obecné povahy jiným obsahem, však provést nemůže, neboť takový postup by byl v rozporu s procesními ustanoveními § 172 SŘ.¹³¹ Možnost změny opatření obecné povahy vylučuje ex lege např. stavební zákon. Ustanovení § 41 odst. 5, § 54 odst. 6 a § 69 odst. 6 stavebního zákona výslovně vylučují možnost změnit územně plánovací dokumentaci v přezkumném řízení.

V případě, že správní orgán zruší opatření obecné povahy v přezkumném řízení, nastávají tyto účinky dnem právní moci tohoto rozhodnutí, tedy s účinky ex nunc.¹³²

Poněkud problematicky se jeví skutečnost, zda takto zrušené opatření obecné povahy je důvodem pro obnovu správních řízení vydaných na základě na základě takového zrušeného opatření obecné povahy. Správní řád na tuto otázku nedává jasnou odpověď a je tedy sporné zda lze takové řízení obnovit na základě § 100 odst. 1 písm. a) SŘ. Podle mého názoru obnovit tato řízení vydaná na základě zrušeného opatření obecné povahy správním orgánem nelze, neboť by tím pádem vznikaly neodůvodněné rozdíly v případě jeho zrušení správním soudem a správním orgánem. V případě, že opatření obecné povahy je zrušeno soudem, práva a povinnosti z právních vztahů, vzniklá před jeho zrušením, zůstávají dle § 101d odst. 4 s. ř. s. nedotčena. Jediným důvodem obnovy řízení je dle § 101d odst. 3 s. ř. s. skutečnost, že bylo na

¹²⁹ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 1002 (§ 174, odst. 2).

¹³⁰ Tamtéž

¹³¹ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 1003 (§ 174, odst. 2).

¹³² HAMPLOVÁ, Eva. Důsledky zrušení opatření obecné povahy pro nezákonnost pramenící ze způsobu vymezení opatření obecné povahy ve správním řádu. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 238.

základě takového zrušeného opatření obecné povahy rozhodnuto o správním deliktu (v případě splnění dalších zákonných podmínek). Proto se domnívám, že je třeba tyto skutečnosti vztáhnout i na možnost obnovy správních řízení, jež byla uskutečněna na základě zrušeného opatření obecné povahy správním orgánem. Byť jsem si vědom určité problematiky analogického užití ustanovení s. ř. s. v tomto případě, domnívám se, že je to nutné vzhledem k překlenutí zákonné mezery a problematice předvídatelnosti práva.

Mohou se však vyskytovat i odchylné názory, jež mohou připustit obnovu správních řízení rozhodnutých na základě zrušeného opatření obecné povahy.¹³³ De lege ferenda se tedy jeví vhodné, aby zákonodárce stanovil, zda zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení je důvodem pro obnovu správních řízení, jež byla na jeho základě rozhodnuta, či nikoliv.

3.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy

Možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy je umožněna prostřednictvím řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části obsažené v části třetí, hlavě druhé, dílu sedmém soudního řádu správního (§ 101a - § 101d). Možnost soudního přezkumu byla do s. ř. s. vložena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích s účinností od 1. 5. 2005.¹³⁴

Toto řízení bylo výrazným způsobem pozměněno zákonem č. 303/2011 Sb., který s účinností od 1. ledna 2012 novelizoval s. ř. s. Touto novelou byla pozměněna celá dosavadní koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Věcně příslušným soudem je dle ustanovení § 7 odst. 1 s. ř. s. krajský soud. Jedná se o jednu z provedených změn novelou č. 303/2011 Sb., která přenesla věcnou příslušnost z původně příslušného Nejvyššího správního soudu na krajské soudy.

Zákonodárce jako důvody převedení věcné příslušnosti na krajské soudy uvádí kvantitativní nárůst počtu aktů, které jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy, což vede rovněž k nárůstu řízení o jejich zrušení, zejména pak v oblasti územního plánování. Pokud by věcná příslušnost zůstala Nejvyššímu správnímu soudu, hrozilo by jeho zahlcení a

¹³³ Např. HAMPLOVÁ, Eva. Důsledky zrušení opatření obecné povahy pro nezákonnost pramenící ze způsobu vymezení opatření obecné povahy ve správním řádu. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 238.

¹³⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 595.

přetížení.¹³⁵ Původní věcná příslušnost Nejvyššího správního soudu byla koncipována na mnohem menší počet řízení, neboť byla přijata v době, kdy vydávání opatření obecné povahy příslušelo pouze Českému telekomunikačnímu úřadu. Tato opatření obecné povahy byla však napadána minimálně. Největší počet napadaných opatření obecné povahy se týká oblasti územního plánování.

Lze tedy říci, že přenesení věcné příslušnosti na krajské soudy je logickým krokem zákonodárce, který tak reaguje na množstevním nárůstu těchto řízení. V případě ponechání věcné příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu by hrozily narůstající průtahy řízení.

Místní příslušnost je pak třeba, s ohledem na ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s, stanovit tak, že místně příslušným bude soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

3.2.1 Podmínky řízení

Nejvyšší správní soud dovedl, že podmínkami řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jsou:

1. existence předmětu řízení – opatření obecné povahy,
2. aktivní legitimace navrhovatele,
3. formulace závěrečného návrhu.¹³⁶

Valná většina napadených opatření obecné povahy nevzbuzuje problémy ohledně své povahy. Avšak vyskytují se i sporné případy zda konkrétní akt je možno považovat za opatření obecné povahy či nikoli. Nejvyšší správní soud tak dovedl, že materiálnímu pojetí nevyhovují a nemohou být tudíž přezkoumány jako opatření obecné povahy např. Politika územního rozvoje, cenový výměr Ministerstva financí, kterým byl mj. stanoven nárok studenta s trvalým pobytem v České republice na regulované jízdné či usnesení České advokátní komory, kterým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta.¹³⁷

Určité problematické aspekty se v judikatuře Nejvyššího správního soudu objevily v souvislosti s aktivní procesní legitimací navrhovatele.

¹³⁵ *Důvodová zpráva vládního návrhu zákona - novela soudního řádu správního* [online]. Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna [cit. 2. února 2012]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>>.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51

¹³⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). *Soudní rozhledy*, 2011, č. 7, s. 237–238.

Podle zákonné dikce je „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“¹³⁸

Nejvyšší správní soud nejprve ve svém usnesení uvedl, že pro soudní přezkum opatření obecné povahy je v zásadě nepodstatné, zda se navrhovatel účastnil procesu jeho pořizování uplatněním námitek či připomínek.¹³⁹

Tento svůj názor však Nejvyšší správní soud změnil a uvedl, že uplatnění námitek v řízení před správním orgánem je podmínkou pro přípustnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.¹⁴⁰ Podle tohoto názoru by byl odmítnut návrh v tom případě, kdyby navrhovatel nepodal námitky během přípravy opatření obecné povahy.

Tyto nesrovnalosti vyjasnilo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kde je uvedeno: „skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat.“¹⁴¹

Aktivní legitimace navrhovatelů je založena pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“¹⁴²

Návrh na zrušení opatření obecné povahy, které bylo vydáno krajem, může rovněž podat i obec. Lze mít za to, že je tím myšlena obec, která se nachází v územním obvodu tohoto kraje.¹⁴³ Jedná se o určitou dobu § 64 odst. 2 písm i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle kterého může zastupitelstvo obce podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.¹⁴⁴

Ve formulaci závěrečného návrhu se může navrhovatel domáhat zrušení celého opatření obecné povahy nebo určité jeho části. Navrhovatel se nemůže domáhat změny opatření obecné povahy, neboť k té nejsou správní soudy nadány pravomocí. Pokud by byl

¹³⁸ § 101a odst. 1 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. Listopadu 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. května 2010, č. j. 3 Ao 2/2010 - 55

¹⁴¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. Listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116

¹⁴² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120

¹⁴³ SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2010. s. 60.

¹⁴⁴ VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 353.

podán návrh, který by požadoval změnu opatření obecné povahy správními soudy, nemohl by takový návrh být meritorně projednán a musel by být odmítnut.¹⁴⁵

Odpůrcem v řízení je dle § 101a odst. 3 s. ř. s. ten správní orgán, který vydal napadené opatření obecné povahy.

Široce vymezený okruh osob, jimž náleží aktivní procesní legitimace, odpovídá skutečnosti, že opatření obecné povahy se týká okruhu osob, jenž není zcela přesně vymezen. Je nutné tuto skutečnost zkoumat případ od případu. Vázat aktivní procesní legitimaci na činnost navrhovatele v procesu vydávání opatření obecné povahy se mi jeví jako neopodstatněný požadavek, který nelze spolehlivě dovést ze zákona. Pasivita navrhovatele v řízení o vydání opatření obecné povahy může být způsobena zcela pochopitelnými důvody, kterými mohou být např. dlouhodobá nemoc navrhovatele, dlouhodobý pobyt v zahraničí či prostá skutečnost, že v době přijímání opatření obecné povahy jím být jednoduše dotčen nemusel, neboť vlastnické právo k určité věci nabyt až později. Trvání na podávání námitek či připomínek pro možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se tak jeví jako nepřiměřeně tvrdé odporující účelu zákona.

3.2.2 Průběh řízení

Návrh na zrušení opatření obecné povahy je nově možné podat do 3 let od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy. Zákonodárce tak vstřícně reaguje na dříve vytýkanou absenci lhůty pro podání návrhu.¹⁴⁶ Dle dikce novelizovaného § 101b odst. 1 její zmeškání nelze prominout. Tato lhůta koresponduje s lhůtou stanovenou pro možnost přezkumu opatření obecné povahy v přezkumném řízení dle správního řádu. Délka lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se mi jeví jako dostatečně dlouhá. Lze nicméně počítat se skutečností, že délka této lhůty bude v budoucnu napadena ústavní stížností některého neúspěšného navrhovatele. Vhodnost této lhůty ukáže teprve soudní praxe.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy musí kromě obecných náležitostí obsahovat nově i tzv. návrhové body. Jedná se opět o nové podmínky zavedené novelou 303/2011 Sb. V těchto bodech musí navrhovatel vylicít skutkové a právní důvody, ze kterých shledává nezákonnost napadeného opatření obecné povahy.¹⁴⁷ Zákonodárce se tak zjevně inspiroval právní úpravou tzv. žalobních bodů vymezených v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Na vymezení návrhových bodů je třeba klást zvýšenou pozornost, neboť soud jimi bude vázán při svém

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51

¹⁴⁶ Např. VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 354.

¹⁴⁷ 101b odst. 2 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

rozhodování. Nově tak soud bude rozsahem těchto bodů vázán při přezkumu opatření obecné povahy, což je podstatný rozdíl od předchozí právní úpravy, kdy Nejvyšší správní soud takto vázán nebyl. Novela tak klade zvýšené nároky na navrhovatele. Podle mého názoru tak bude v nově pozměněném řízení nedostatečné vymezení návrhových bodů jedním z nejčastějších důvodů pro zamítání návrhů.

Rozsah žalobních bodů může být v průběhu probíhajícího řízení omezen, nikoli však rozšířen. Zákonodárce tak nově zavádí koncentraci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. „Úprava zásady koncentrace je formulačně obdobná úpravě této zásady v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Vzhledem k délce lhůty, ve které je možné návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat, je zásada koncentrace modifikována tím způsobem, že obsahuje-li návrh stanovené náležitosti, nelze jej již v dalším řízení rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo je rozšiřovat o další návrhové body.“¹⁴⁸

Jestliže bylo dříve uváděno, že řízení o zrušení opatření obecné povahy se procesně do značné míry podobalo rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu před Ústavním soudem,¹⁴⁹ po nabytí účinnosti zmiňované novely již toto neplatí. Zákonodárce problematiku řízení o zrušení opatření obecné povahy přibližuje spíše blíže k přezkumu správních rozhodnutí nežli k způsobům přezkumu právních předpisů Ústavním soudem. Pravděpodobně tím zákonodárce chce reagovat na narůstající počet těchto řízení.

Výše zmíněná novela zavádí možnost účasti osob zúčastněných na řízení o zrušení opatření obecné povahy. Novela tak odstranila omezení procesních práv těchto osob, kdy podle předchozí právní úpravy nebyla dána možnost účasti osob zúčastněných na řízení o zrušení opatření obecné povahy. Jedná se však o poněkud problematický krok neboť počet zúčastněných osob na tomto řízení může být velmi vysoký, zvláště pak v oblasti přezkoumávání územně plánovací dokumentace.

Pro případ, že by počet zúčastněných osob byl velký, může jim soud doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou podle § 42 odst. 4 s. ř. s. Soud vedle této možnosti má nově rovněž možnost rozhodnout, že osoby zúčastněné na řízení mohou svá práva v řízení

¹⁴⁸ *Důvodová zpráva vládního návrhu zákona - novela soudního řádu správního* [online]. Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna [cit. 2. února 2012]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>>.

¹⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2010. s. 60.

uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si za tímto účelem zvolí.¹⁵⁰ Zavedení institutu zúčastněných osob na řízení o zrušení opatření obecné povahy se mi jeví jako nepřilíš šťastné rozhodnutí. S ohledem na skutečnost, že opatření obecné povahy dopadá na blíže neurčený okruh osob, lze očekávat, že účast zúčastněných osob na tomto řízení bude problematická. Bude záležet na soudní praxi, jak se s touto skutečností vypořádá.

Opět novelou zavedená je možnost soudu zrušit opatření obecné povahy bez nařízení jednání. Zákon zde odkazuje na přiměřené použití § 76 s. ř. s. Soud tak bude moci zrušit opatření obecné povahy bez nařízení jednání z důvodů uvedených v § 76 odst. 1 s. ř. s.

Lze si však pokládat otázku zda soud bude oprávněn i vyslovit nicotnost opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Jelikož právní úprava odkazuje na použití § 76 s. ř. s. jako celku, lze mít za to, že možnost vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy není ex lege vyloučena. Soud by v takovém případě byl povinen vyslovit nicotnost i bez návrhu tak, jak je tomu v případě přezkumu rozhodnutí. Poněkud problematické by však mohly být otázky důsledků vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy. V případě vyslovení nicotnosti by takovéto opatření obecné povahy nikoho nezavazovalo a nikdo by se jím nemusel řídit, neboť by neexistovalo (obdobně jako u správních aktů)¹⁵¹. Rozdílné účinky by tak nastaly v případě zrušení opatření obecné povahy (kdy práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením zůstávají dle § 101d odst. 4 nedotčena) a vyslovení jeho nicotnosti, kdy by taková práva nikdy na základě nicotného opatření obecné povahy vzniknout ani nemohla. V případě vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy, by došlo k ohrožení principu právní jistoty osob, jež nabyly určitá práva na základě opatření obecné povahy v dobré víře. K možnostem vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy neuvádí relevantní závěry ani důvodová zpráva. Jedná se tedy o problematiku, k níž bude teprve muset zaujmout relevantní stanovisko judikatura správních soudů.

Podle mého názoru, tak právní úprava nově sice připouští možnost vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy, lze však polemizovat s tím, zda byl takový záměr zákonodárce. S ohledem na skutečnost, že o této podstatné věci důvodová zpráva mlčí, domnívám se, že smyslem novelizace tohoto ustanovení byla pouze možnost zrušit opatření obecné povahy bez nařízení jednání z důvodů uvedených v § 76 odst. 1. Takovýto krok by se

¹⁵⁰ *Sněmovní tisk 319/0. Vládní návrh zákona soudní řád správní* [online]. Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna, 6. volební období, [cit. 2. února 2012]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>>.

¹⁵¹ K nicotnosti správních aktů např. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 226-232.

jevil jako vhodný pro možnost „zrychlení“ řízení. De lege ferenda se tak domnívám, že by bylo vhodné odkázat pouze na přiměřené použití § 76 odst. 1.

Soud rozhodne o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části do 90 dnů poté, kdy návrh došel soudu.¹⁵² Jedná se o lhůtu zavedenou výše uvedenou novelou, kterou byla původní třicetidenní lhůta změněna. Zákonodárce tak reaguje na skutečnost, že délka původní lhůty se ukázala jako příliš krátká. K jejímu prodloužení jistě přispěla i možnost přítomnosti osob zúčastněných v řízení.

Dle ustanovení §101b odst. 3 s. ř. s. soud při rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání opatření obecné povahy.

Jestliže soud shledá, že nejsou důvody pro zrušení opatření obecné povahy, návrh zamítne. Soud rozsudkem opatření obecné povahy zruší dnem, který uvede v rozsudku, jestliže shledá, že opatření obecné povahy nebo jeho části je v rozporu se zákonem, nebo správní orgán, který je vydal, překročil meze své pravomoci a působnosti, nebo opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem.¹⁵³ Z důvodu právní jistoty se jeví vhodné, aby soud v rozsudku, který ruší opatření obecné povahy, stanovil účinky rozsudku ex nunc a nikoli ex tunc.¹⁵⁴

Jestliže na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, bylo rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je dle § 101d odst. 3 s. ř. s. zrušení takového opatření obecné povahy důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu. De lege ferenda se jeví vhodné zvážit, zda je takto úzce stanovený důvod obnovy řízení vhodným řešením. Osobně se domnívám, s ohledem na skutečnost, že institut opatření obecné povahy je přibližován blíže spíše k správním rozhodnutím, že by bylo vhodné stanovit širší důvody pro obnovu řízení a to tak, aby byly stejné jak pro řízení, jež budou obnovena v případě, že bude opatření obecné povahy zrušeno v přezkumném řízení, tak i pro možnost obnovy správních řízení uskutečněných na základě zrušeného opatření obecné povahy správním soudem.

Pro přezkum opatření obecné povahy stanovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 pětistupňový test označovaný jako algoritmus přezkumu opatření obecné povahy. Smyslem tohoto algoritmu je přezkum jednotlivých kroků, tak jak jdou za sebou. Pokud u některého z kroků algoritmu přezkumu soud shledá důvod pro zrušení opatření obecné povahy, dalšími kroky se již věcně nezabývá, ledaže by to povaha věci

¹⁵² § 101d odst. 2 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ § 101d odst. 2 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁴ VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 354-355 .

vyžadovala.¹⁵⁵ Soud tedy postupuje od prvního kroku postupně až k pátému. V případě, že při některém kroku opatření obecné povahy neobstojí, soud se zpravidla nezabývá následujícími kroky a opatření obecné povahy zruší.

První tři kroky mají povahu přezkumu formálního, zatímco krok čtvrtý a pátý mají povahu přezkumu materiálního, kdy soud přihlíží k samotnému obsahu opatření obecné povahy.¹⁵⁶ Soud tedy postupuje v následujících krocích.

1. Soud nejprve zkoumá, zda správní orgán, který vydal opatření obecné povahy, byl k tomu nadán pravomocí. Správní orgán jedná v mezích své pravomoci v tom případě, pokud mu náleží zákonné oprávnění vydat opatření obecné povahy.¹⁵⁷
2. Dále soud zkoumá, zda správní orgán nepřekročil meze stanovené působnosti. V mezích své působnosti jedná tehdy, pokud opatřením obecné povahy upravuje okruh vztahů, k nimž byl zákonem zmocněn. Působnost se rozlišuje na věcnou, osobní, prostorovou a časovou.¹⁵⁸
3. Soud zkoumá, zda správní orgán, který vydal opatření obecné povahy, dodržel zákonem stanovený procesní postup. Zatímco první dva kroky nečiní v praxi větší potíže, přezkum zákonného postupu patří k nejčastějším důvodům pro zrušení opatření obecné povahy.¹⁵⁹ Je však třeba uvést, že ne každá procesní vada je důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Řízení o zrušení opatření obecné povahy je vystavěno na principu soudní ochrany proti opatření obecné povahy ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele, nikoli proti způsobu jeho přijímání. Na rozdíl od řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů tak k soudnímu zrušení předmětného opatření nemůže vést ani případné zjištění pochybení v předcházejícím procesním postupu, bylo-li by vyloučeno, aby takové pochybení atakovalo hmotná práva navrhovatele.¹⁶⁰ Je tedy třeba, aby se jednalo o podstatnou vadu, která může mít dopad do práv dotčených osob. Jelikož postup vydávání opatření obecné povahy je mimořádně obtížným a zdlouhavým procesem, bude jen málo takovýchto řízení, ve kterých by se nenašly vůbec žádné vady. Trvání na přílišném

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

¹⁵⁸ Tamtéž

¹⁵⁹ BAHÝLOVÁ, Lenka. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří, DÁVID, Radovan, KYNCL, Libor (eds.). *Dny práva 2009 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 1970.

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51

formalismu řízení o vydání opatření obecné povahy by vedlo k značnému množství rušení takových opatření obecné povahy.

4. Ve čtvrtém kroku přezkoumávají správní soudy soulad opatření obecné povahy se zákony.¹⁶¹
5. V tomto kroku soud zkoumá proporcionalitu napadeného opatření obecné povahy, tedy zkoumá zejména, zda následek opatření obecné povahy je úměrný sledovanému cíli.¹⁶² Výše jsem uvedl, že procesní pasivita navrhovatele během procesu tvorby opatření obecné povahy nemá vliv na otázku aktivní procesní legitimity. Nicméně procesní pasivitu (neuplatnění námitek či připomínek) navrhovatele v procesu tvorby opatření obecné povahy soud zohledňuje během třetího, čtvrtého a pátého kroku přezkumu. Význam procesní pasivity navrhovatele v předchozím řízení pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva osob, kterým by zrušení opatření obecné povahy způsobilo újmu.¹⁶³ Procesní pasivitu navrhovatele tedy soud zkoumá v průběhu „meritorního“ přezkumu, kdy samotná pasivita navrhovatele ještě sama o sobě není důvodem pro neúspěšnost návrhu. Je nutno vždy zkoumat jaké byly okolnosti a důvody, proč navrhovatel neuplatnil námitky či připomínky.

Případným zrušením opatření obecné povahy nejsou dotčena práva a povinnosti osob vzniklých z právních vztahů před zrušením opatření obecné povahy.¹⁶⁴ Zákodárce tak nepřipouští možnost změn těchto právních vztahů. Je otázkou, zda je tato skutečnost vhodně zvolena, neboť nepřipouští možnost změn správních rozhodnutí, která byla vydána na základě nezákonného opatření obecné povahy. Osobně se domnívám, že *de lege ferenda* by se tato skutečnost měla změnit.

Proti rozsudku krajského soudu je možné podat jako opravný prostředek kasační stížnost. Ta se dle § 106 odst. 4 podává přímo k Nejvyššímu správnímu soudu. V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro takový postup, může sám Nejvyšší správní soud zrušit opatření

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98

¹⁶³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116

¹⁶⁴ § 101d odst. 4 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

obecné povahy.¹⁶⁵ Jedná se o určité zrychlení celého řízení, kdy v takových případech nemusí být věc znovu projednávána před krajským soudem, ale opatření obecné povahy může být zrušeno rovnou v rámci projednávání kasační stížnosti.

¹⁶⁵ § 110 odst. 2 písm. b) z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Závěr

Závěrem lze uvést, že ačkoliv je opatření obecné povahy relativně novým institutem českého právního řádu, jedná se o institut, který je zákonodárci dosti hojně využíván. Domnívám se však, že právě tato kvantita projevů opatření obecné povahy v právní úpravě je jeho jistou slabinou. Zákonodárce mnohdy hekticky a bez rozsáhlejších důvodů zavedl formu tohoto institutu i do oblastí, ve kterých jeho zavedení nebylo zcela nutné. Jedná se zejména o problematiku zákona o elektronických komunikacích. Naopak vhodně zvolenou formou se zdá být zavedení tohoto institutu do oblasti stavebního práva.

Určitými nedostatky současné právní úpravy se zdá být nedostatečná definice opatření obecné povahy ve správním řádu a některé zákonné nejasnosti v oblasti úpravy správního řádu, které i dnes mohou vzbuzovat jisté nejasnosti při aplikaci tohoto institutu v praxi. Tyto problematické aspekty byly rozebrány v průběhu této práce. Největším úskalím současné právní úpravy se zdá být absence zákonné pozitivní definice, jež nebyla vložena do správního řádu ani za dobu jeho šestileté účinnosti a musí být nadále dovozována odbornou veřejností.

Jako správný krok zákonodárce lze vnímat novelu soudního řádu správního, jež mění dosavadní koncepci průběhu řízení o zrušení opatření obecné povahy. Původní právní úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy byla přijata dosti „narychlo“ a vykazovala závažné nedostatky. Ačkoli se některé tyto nedostatky vyskytují i v novelizovaném znění s. ř. s., lze vnímat změny zavedené touto novelou, jako pozitivní. K některým sporným aspektům, jež byly uvedeny v třetí kapitole však bude muset zaujmout relevantní postoje až soudní praxe. V průběhu práce byly nastíněny i některé pohledy *de lege ferenda*, jež by mohly pomoci odstranění některých nedostatků právní úpravy.

I přes určité nedostatky právní úpravy, domnívám se, že zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu bylo správným krokem. Základní účel tohoto institutu, totiž zaručení určitých procesních práv dotčeným osobám v průběhu řízení, je v současné právní úpravě naplněn. Právě tato práva adresátů veřejné správy a zaručení možností přezkumu opatření obecné povahy je třeba vnímat, jako nejdůležitější otázky této právní formy.

Bez zavedení tohoto institutu by tak osoby dotčené určitými úkony veřejné správy byly o tato práva zkráceny a nemohly by se tak podílet a případně se bránit proti zásadním změnám, jež mohou ovlivnit jejich každodenní životy. Tato skutečnost je nejvíce patrná v oblasti územního plánování, jež tvoří největší okruh přezkoumávaných opatření obecné povahy. Lze tedy říci, že tento nový institut správního práva našel své opodstatněné místo

v právním řádu a nejedná se o pouhý „módní výstřelek zákonodárce“, nýbrž o účelně zavedený institut správního práva.

Platná právní úprava v současné době stanoví, že opatření obecné povahy leží kdesi na rozmezí mezi právním předpisem a rozhodnutím. Z poslední novely soudního řádu správního je patrné, že pomyslný „jazýček vah“ je v současné době vychýlen mnohem blíže k úpravě rozhodnutí nežli právního předpisu. Vhodnost tohoto přístupu zákonodárce ukáže teprve soudní praxe.

Na otázku, zda bylo zavedení tohoto nového institutu nutným krokem, pak lze odpovědět kladně. Lze tedy považovat jeho zavedení za potřebné vzhledem k možnostem, jež se nabízejí adresátům veřejné správy, které by bez něj neměly. Četnost využívání právních prostředků, jež byly dány dotčeným osobám zavedením tohoto institutu, je pak patrná zejména v oblasti územního plánování. Jistou nevýhodou tohoto institutu se zdá být poněkud komplikovaná procedura jeho tvorby. Podle mého názoru však je náročnost tohoto procesu důvodná a jeho případné „zjednodušení“ by mohlo vést ke škodě věci. Zavedení tohoto institutu pak lze považovat za určité reformní kroky zákonodárce, kterými má být zavedena určitá „demokratizace“ v některých činnostech veřejné správy.

Seznam pramenů

Monografie

- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 464 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2010. 260 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 875 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk. 2007. 420 s.
- SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. 428 s.
- HORIZNKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Praha: Leges, 2008. 352 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. 454 s.
- KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: Aspi, a.s., 2006. s. 632.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. 518 s.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. 500 s.
- KNAPP, Viktor. *Vědecká propedeutika: pro právníky*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 233s.
- ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 440 s.
- KLIMENT, Josef, ZEIS, Egon. *Československé správní řízení*. Praha: Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1937. 870 s.
- ŠTURMA, Pavel a kol. *Nové jevy v právu na počátku 21. století III. Proměny veřejného práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2009. 487 s.

Komentáře

VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 19-44, 966-1003 (§1, §171-174).

JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David (ed). *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 578-590 (§171-174).

Sborníky

HENDRYCH, Dušan. Opatření obecné povahy (zák. č. 500/2004 Sb., část VI). In VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Code of administrative Procedure*. Praha: Aspi, a.s., 2005, s. 230 – 231.

PETERKOVÁ, Magdaléna. Zamyšlení nad institutem opatření obecné povahy podle nového správního řádu. In MALACKA, Michal (ed). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny*. Olomouc: UP Olomouc, 2006, s. 584 – 591.

PRŮCHA, Petr. Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In KADEČKA, Stanislav, MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2007, s. 167-210.

DIENSTBIER, Filip. Are Measures of General Character the Tools of Modern Czech Public Administration?. In HORÁKOVÁ, Monika (ed.) *Contemporary Administrative Law Studies*. Olomouc: UP Olomouc, 2006, No 1, s. 17 – 25.

HENDRYCH, Dušan. O opatření obecné povahy trochu jinak. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 225 – 235.

BAHÝLOVÁ, Lenka. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří, DÁVID, Radovan, KYNCL, Libor (eds.). *Dny práva 2009 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 1960 – 1978.

HAMPLOVÁ, Eva. Důsledky zrušení opatření obecné povahy pro nezákonnost pramenící ze způsobu vymezení opatření obecné povahy ve správním řádu. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 236 – 239.

Odborné časopisy

VEDRAL, Josef. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. *Správní právo*, 2006, roč. 39, č. 6 - 7, s. 325 - 365.

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

MIKULE, Vladimír. Tři poznámky k judikatuře ve správním soudnictví. *Správní právo*, 2007, roč. 40, č. 6, s. 363 – 369.

KNĚŽÍNEK, Jan. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. *Právní fórum*, 2007, roč. 3, č. 4, s. 143 – 150.

MIKULE, Vladimír. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 8, s. 1 - 5.

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

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

HRŮŠOVÁ, Klára. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14 č. 5, s. 161 – 164.

VESELÝ, Vít. Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy. *Bulletin advokacie*, 2009, č. 3, s. 62 – 67.

BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). *Soudní rozhledy*, 2011, č. 7, s. 237 – 242.

Právní předpisy

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění z. č. 186/2006 Sb. účinném ke dni 18. července 2006.

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

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

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 28.

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

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. Listopadu 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62

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

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

Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. března 2008, sp. zn. III.ÚS 2446/07

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. září 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 – 161

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2010, č. j. 6 Ao 3/2010 – 120

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. Září 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2011, čj. 1 Ao 2/2010 – 185

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. května 2010, č. j. 3 Ao 2/2010 – 55

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

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120

Internetové zdroje

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona - správní řád [online]. Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna [cit. 26. července 2011]. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>.

Vládní návrh zákona - správní řád [online]. Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna [cit. 26. července 2011]. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>.

Důvodová zpráva vládního návrhu zákona - novela soudního řádu správního [online]. Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna [cit. 2. února 2012]. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>.

Summary

This thesis is related to the measures of a general character, which is a new form of activity in a public administration. The basic legal regulation is contained in the Rules of Administrative Procedure, which is used subsidiary. The form of measure of general character is determined for some legal institutes by the special statutes for example the Building Act, the Waters Act, the Nature Protection Act, the Electronic communication Act etc.

The thesis deals with the definition of measure of general character, the legal matters of hybrid acts, the material and formal interpretations, the creation of measures of a general character and the eventualities of review. The thesis is aimed at the legal matters of the creation of measure of a general character and the procedural rights, which affected persons have during the procedure of the creation of measures of a general character.

The author integrates the judicature of the Supreme Administrative Court, related to the abolition of the measures of a general character, into a text of thesis. The main meaning of the judicial review is the consideration of the measures of a general character. The administrative courts consider the accordance of measures of a general character with the law, the power and the competence of the administrative agency and legality of the creation of the measures of a general character. The large quantity of the challenged measures of a general character constitutes territorial plans. The last amendment, which changes the whole conception of the judicial review, is included to the text of the thesis.

The thesis deals with some problematic legal matters and proposes their changes. In the conclusion the level of the legal regulation is evaluated.

Shrnutí

Tato práce je zaměřena na opatření obecné povahy, jakožto novou formou činnosti veřejné správy. Základní právní úprava opatření obecné povahy je obsažena ve správním řádu, který se používá subsidiárně. Formu opatření obecné povahy stanoví pro některé instituty např. stavební zákon, vodní zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o elektronických komunikacích a další.

Práce se zabývá definicí opatření obecné povahy, problematikou smíšených právních aktů, materiálním a formálním pojetí, problematikou tvorby opatření obecné povahy a

možnostmi jeho přezkumu. Práce je pak zaměřena zejména na problematiku tvorby opatření obecné povahy a na prostředky, jimiž se mohou dotčené osoby účastnit tohoto procesu.

Autor zpracovává do textu práce judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se rušení opatření obecné povahy. Hlavním smyslem soudního přezkumu je posoudit, zda opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem, zda správní orgán nevybočil ze své pravomoci a působnosti a zda opatření obecné povahy bylo přijato zákonem stanoveným způsobem. Největší množství přezkoumávaných opatření obecné povahy tvoří územní plány. V souvislosti s možností soudního přezkumu je zpracována i poslední novela, která změnila celou koncepci přezkumu správními soudy.

Práce pojednává i o některých problematických aspektech současné právní úpravy a navrhuje jejich změny. V závěru je pak zhodnocena úroveň současné právní úpravy opatření obecné povahy.

Klíčová slova:

opatření obecné povahy, hybridní právní akt, formální pojetí, materiální pojetí, námitky, připomínky, správní řád, přezkumné řízení, soudní přezkum, aktivní legitimace

Key terms:

measure of general character, hybrid legal act, formal interpretation, material interpretation, objections, remarks, Rules of administrative Procedure, review hearing, judicial review, entitlement to sue