Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

# DIPLOMOVÁ PRÁCE

Soudní přezkum opatření obecné povahy

Plzeň 2017 Mgr. Radka Fránová

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra správního práva
Studijní program Právo a právní věda
Studijní obor Právo

# DIPLOMOVÁ PRÁCE

## Soudní přezkum opatření obecné povahy

*Předkládá:*

Mgr. Radka Fránová

*Vedoucí práce:*

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.
Katedra správního práva
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2017

zadávací list

# Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Soudní přezkum opatření obecné povahy“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 28. 3. 2017

……

Mgr. Radka Fránová

# Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu mé diplomové práce
JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky
při konzultacích k této diplomové práci.

# OBSAH

Úvod ... 1

1 Formy činnosti veřejné správy ... 3

1.1 Veřejná správa ... 3
1.2 Formy činnosti – obecný výklad ... 4
1.3 Jednotlivé formy činnosti veřejné správy ... 6

2 Opatření obecné povahy ... 12

2.1 Výraz „opatření“ ... 12
2.2 Důvody zavedení opatření obecné povahy ... 13
2.3 Vymezení opatření obecné povahy ... 15
2.4 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy ... 20
2.5 Tvorba opatření obecné povahy ... 24
2.6 Přezkum opatření obecné povahy podle správního řádu ... 30
2.7 Opatření obecné povahy v právní úpravě ... 32

3 Soudní přezkum opatření obecné povahy před 1. lednem 2012 ... 35

3.1 Stručná charakteristika správního soudnictví ... 35
3.2 Řízení o zrušení opatření obecné povahy před 1. 1. 2012 ... 37
3.2.1 Aktivní legitimace ... 38
3.2.2 Pasivní legitimace ... 43
3.2.3 Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ... 44
3.2.4 Rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ... 45
3.2.5 Účinky zrušení opatření obecné povahy ... 51
3.3 Přezkum opatření obecné povahy dle správního řádu a dle soudního řádu správního ... 52
3.4 Soudní přezkum rozhodnutí o námitkách ... 53

4 Soudní přezkum opatření obecné povahy po 1. lednu 2012 ... 55

4.1 Tzv. velká novela soudního řádu správního ... 55
4.2 Řízení o zrušení opatření obecné povahy po 1. 1. 2012 ... 57
4.2.1 Věcná příslušnost ... 57
4.2.2 Účastnící řízení ... 58
4.2.3 Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ... 63
4.2.4 Rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ... 68
4.3 Judikatura Ústavního soudu ... 71
4.4 Judikatura Nejvyššího správního soudu ... 74

Závěr ... 78

Resume ... 82

Seznam použitých zdrojů ... 83

Knižní literatura ... 83
Časopisecká literatura ... 85
Legislativní dokumenty ... 86
Judikatura ... 87
Internetové zdroje ... 89

# ÚVOD

Do roku 2006 byly společenské vztahy v rámci veřejné správy upravovány především právními předpisy a rozhodnutími. Avšak v praxi se vyskytovaly situace, kdy použití ani jedné z těchto forem činnosti veřejné správy nebylo příliš vhodné. Proto byl po vzoru německé a švýcarské právní úpravy zaveden do právního řádu České republiky nový právní institut, a to opatření obecné povahy. Právní úpravu tohoto institutu nalezneme především ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb., v platném znění). Podle §171 správního řádu opatření obecné povahy *„není právním předpisem ani rozhodnutím.“* Jelikož zákonná úprava obsahuje pouze negativní vymezení tohoto nového institutu, bylo na judikatuře, aby definovala pojmové znaky této nové formy činnosti veřejné správy.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu[1] se opatření obecné povahy vztahuje k určitému konkrétnímu předmětu vůči obecně vymezenému okruhu adresátů. S opatřením obecné povahy se můžeme setkat při výkonu podnikatelské činnosti, např. v oblasti elektronických komunikací nebo ve finančním sektoru, taktéž v souvislosti s vlastnictvím nemovité věci, nebo při pohybu či pobytu v přírodě. Opatření obecné povahy, které se může týkat každého z nás, může negativně omezit sféru našich subjektivních práv, proto je velice důležité vědět, jaká ochrana je těmto právům poskytována. Jednou z možností, jak se bránit proti nezákonnému opatření obecné povahy, je soudní přezkum opatření obecné povahy uskutečňovaný v rámci správního soudnictví.

Díl 7 „Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části“ byl do soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., v platném znění) vložen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, v platném znění. Tato část byla novelizována tzv. velkou novelou soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.), která nabyla účinnosti 1. ledna 2012. Cílem předkládané práce je zhodnotit, zda tato novela odstranila nejasnosti a nedostatky v soudním přezkumu opatření obecné povahy. Nebo zda naopak vnesla do toho řízení zmatky a učinila jej dokonce protiústavním?

V první kapitole této práce stručně popíšu formy činnosti veřejné správy. Opatření obecné povahy patří mezi smíšené akty, pohybuje se mezi právními předpisy a rozhodnutími, vymezením jednotlivých forem vytvořím předpoklady pro detailnější a jasnější charakteristiku tohoto institutu. Ve druhé kapitole se

[1] Rozhodnutí NSS z 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 (740/2006 Sb. NSS)

budu zabývat samotným opatřením obecné povahy. Nejprve uvedu důvody zavedení této formy činnosti veřejné správy do právního řádu České republiky, následně budu definovat opatření obecné povahy, a to taktéž v souvislosti s ostatními formami činnosti veřejné správy. V souvislosti s charakterizováním opatření obecné povahy je taktéž důležité, zda daný institut budeme chápat ve formálním, nebo materiálním pojetí. Odpověď na tuto otázku se v průběhu času měnila, proto popíšu tento vývoj v samostatné podkapitole. Jelikož procesní postup vydání opatření obecné povahy je jeden z předmětů posuzování zákonnosti tohoto institutu v soudním řízení, budu se tvorbě opatření obecné povahy věnovat taktéž v samostatné podkapitole. Následně se zaměřím na další možnou ochranu subjektivních práv osob dotčených opatřením obecné povahy, konkrétně na tu, kterou zaručuje správní řád. V poslední části uvedu stručný výčet zvláštních zákonů, které taktéž upravují opatření obecné povahy. V nich jsou stanoveny konkrétní situace, ve kterých je správní orgán oprávněn vydat opatření obecné povahy, rovněž mohou obsahovat odchylnou úpravu od správního řádu.

Aby bylo možné porovnat soudní přezkum opatření obecné povahy před a po nabytí účinnosti tzv. velké novely soudního řádu správního, musí být popsáno soudní řízení před touto novelou, a to učiním ve třetí kapitole. Jelikož soudní přezkum této formy činnosti veřejné správy je uskutečňován správními soudy, považuji za důležité, alespoň stručně přiblížit správní soudnictví. Poté v této kapitole podám výklad soudního řízení před tzv. velkou novelou. Je však nutné dodat, že některá ustanovení soudního řádu správního nebyla touto novelou změněna, proto k nim bude připojena judikatura novějšího data. V této části se také zaměřím na vzájemný vztah přezkumu opatření obecné povahy podle správního řádu a podle soudního řádu správního. Změna pravomocného rozhodnutí o námitkách může změnit dané opatření obecné povahy, proto se budu v poslední části této kapitoly zaobírat soudním přezkumem tohoto rozhodnutí.

Čtvrtá kapitola bude věnována tzv. velké novele soudního řádu správního, nejprve se budu zabývat historickými souvislostmi přijetí této novely, následně budu porovnávat konkrétní změny, které přinesla tato novela, s předcházející právní úpravou. Jelikož řízení o zrušení opatření obecné povahy taktéž ovlivnila judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, jejich názory uvedu v poslední části této kapitoly.

# 1 FORMY ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

V této úvodní kapitole se budu zabývat výkladem základních forem činnosti veřejné správy. Cílem vymezení těchto institutů je vytvoření základních předpokladů pro další a detailnější charakterizování opatření obecné povahy, jehož soudní přezkum je předmětem této diplomové práce. Před bližším seznámením se s jednotlivými formami veřejné správy považuji za důležité alespoň stručně definovat pojem veřejné správy.

## *1.1 Veřejná správa*

Veřejná správa je ústředním pojmem správního práva. I když řada právních předpisů[2] používá výraz veřejná správa, legální definici v právních předpisech nenalezneme. Veřejná správa není zkoumána jen z právního pohledu, ale také například ekonomy, politology, jedná se o interdisciplinární objekt.[3]

Téměř v každém díle[4], které se týká obecně správního práva nebo veřejné správy, se setkáme s názorem, že je velice složité definovat veřejnou správu. K důvodům této obtížnosti řadíme různorodost činnosti veřejné správy a také specifičnost vztahů, které v rámci veřejné správy vznikají.[5] I přes značné problémy s vymezením pojmu veřejné správy nalezneme pokusy o definování tohoto termínu. *„Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát velmi obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci.“*[6] Hendrych uvádí, že veřejnou správu můžeme v dnešním pojetí chápat jako službu nebo governance. *„V širším významu jako vládnutí nebo správu veřejných věcí za aktivní účasti občanů a v jejich prospěch.“*[7]

---

[2] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „soudní řád správní“), zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, v platném znění

[3] Výhody a nevýhody interdisciplinarity veřejné správy lze nalézt v díle POMAHAČ, Richard. *Veřejná správa*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice.

[4] Např. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. (dále jen „ HENDRYCH. *Správní věda*. s.“), KINDL, Milan. *Základy správního práva*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice. (dále jen „KINDL. *Základy správního práva*. s.“).

[5] HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 13 (dále jen „HORZINKOVÁ a NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. s.“)

[6] PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 40 (dále jen „PRŮCHA. *Základy správního práva*. s.“)

[7] HENDRYCH. *Správní věda*. s. 11

Často se veřejná správa za účelem charakterizování porovnává se správou soukromou. Avšak ani toto srovnávání se neobejde bez obtíží.[8] Dalším přístupem jak definovat veřejnou správu je tzv. negativní vymezení veřejné správy. Výchozím předpokladem je dělba moci, základem se stala substrakce (neboli odečítání). Podle této negativní (substraktivní) definice *„veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.“*[9] Ale i tento popis přináší řadu argumentů, které svědčí o tom, že i toto vymezení je nedostačující.[10]

Na veřejnou správu můžeme nahlížet ve dvou rovinách. V materiálním (funkčním) pojetí veřejné správy je rozhodující určitý druh činnosti, zásadní jsou jednotlivé úkoly veřejné správy a jejich povaha. Naopak ve formálním (institucionálním, organizačním) pojetí veřejné správy se klade důraz na vykonavatele správních činností, tedy na instituce a jejich orgány, které mají řešit úkoly veřejné správy, nikoliv na obsah a charakter činnosti.[11]

Podle materiálního pojetí veřejné správy je veřejná správa definována jako *„správní činnost podzákonného, nařizovacího a výkonného charakteru.“*[12] Toto pojetí veřejné správy můžeme nazývat taktéž naukou o činnosti veřejné správy.[13]

## *1.2 Formy činnosti – obecný výklad*

V rámci své činnosti často orgány veřejné správy uplatňují veřejnou (nebo státní) moc, která může být podle Ústavy České republiky[14] vykonávána pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsoby, které zákon stanoví.[15] Z toho vyplývá, že *„musí být správní činnosti realizovány v souladu se zákony a jinými právními*

[8] Bližší informace k porovnávání veřejné a soukromé správy lze nalézt např. v publikaci KINDL. *Základy správního práva*. s. 15-33 a také v díle SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. s. 18-21 (dále jen „SLÁDEČEK. *Obecné správní právo*. s.“)
[9] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 6 (dále jen „HENDRYCH. *Správní právo*. s.“)
[10] Více informací nalezneme např. v HENDRYCH. *Správní právo*. s. 6-10.
[11] HENDRYCH. *Správní právo*. s. 5-7
[12] KADEČKA, Stanislav a PRŮCHA, Petr. *Správní právo - obecná část: multimediální učební text*. 2., nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 37 (dále jen „KADEČKA a PRŮCHA, *Správní právo.* s.“)
[13] HENDRYCH. *Správní právo*. s. 173
[14] Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava České republiky“) a k tomu se váže čl. 4 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), v platném znění, (dále jen „Listina základních práv a svobod“).
[15] HORZINKOVÁ, Eva a FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. s. 54. (dále jen „HORZINKOVÁ a FIALA. *Správní právo hmotné*. s.“) a KADEČKA a PRŮCHA, *Správní právo.* s. 37

*předpisy, jakož i obecnými zásadami práva. Jinými slovy orgány veřejné správy nesmí obcházet zákon ani jeho účel, neboť by pak zneužívaly svou pravomoc.“*[16]

Činnost veřejné správy je uskutečňována v určitých formách. Formy činnosti veřejné správy můžeme charakterizovat jako *„cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.“*[17] Orgány veřejné správy využívají jak formy veřejnoprávní (nařízení, opatření obecné povahy, vyhlášky), tak soukromoprávní (nájemní smlouvy, kupní smlouvy).

Formy činnosti veřejné správy dělíme podle různých kritérií. V mnoha publikacích bývají formy veřejné správy rozděleny na tzv. právní formy činnosti a neprávní (neboli organizační) formy činnosti. S první skupinou jsou spojeny bezprostřední právní důsledky, zpravidla se využívají při plnění meritorních úkolů veřejné správy, jedná se například o správní akty. Pro neprávní respektive organizační formy veřejné správy je typická jejich doplňkovost k právním formám. Využívají se rovněž při vydání správních aktů, a to v souvislosti s jejich přípravou, nebo jejich praktickou realizací. Příkladem mohou být doporučení a organizačně technické činnosti. Je nutné ovšem dodat, že obě formy mají právní podklad, vychází z obsahu norem správního práva a používají se k jeho provedení a naplnění. Lze tomu rozumět *„tak, že některé z forem právo přikazuje, ostatní alespoň připouští.“*[18]

S tímto členěním úzce souvisí dělení na vrchnostenské formy činnosti veřejné správy, kdy veřejná správa vystupuje autoritativně a je nositelem mocenského oprávnění, např. vydává rozhodnutí ve správním řízení, a na nevrchnostenské formy, při kterých je veřejná správa chápána jako služba veřejnosti, pečuje o obyvatelstvo, například obstarává dopravní obslužnost.[19]

Podle hlediska, zda jednání orgánů veřejné správy směřuje vně systému veřejné správy, nebo dovnitř toho systému, členíme formy činnosti veřejné správy na vnější akty a vnitřní akty. Vnější akty působí vůči adresátům veřejné správy, takový aktem je správní rozhodnutí. Naopak vnitřní akty slouží k zabezpečení

[16] HORZINKOVÁ a FIALA. *Správní právo hmotné*. s. 54
[17] SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 82 (dále jen „SKULOVÁ. *Základy správní vědy*. s.“)
[18] HENDRYCH. *Správní právo*. s. 174
[19] FUCHS, Jiří. *Základy správního práva I: obecná část*. Praha: Vysoká škola manažerské informatiky a ekonomiky, s. 33. (dále jen „FUCHS. *Základy správního práva*. s.“)

chodu veřejné správy, pohybujeme se ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, do této skupiny řadíme interní (vnitřní) předpis.

Ze základního dělení právních úkonů vychází další rozdělení forem činnosti veřejné správy, a to na jednostranné (nařízení) a dvoustranné, respektive vícestranné (veřejnoprávní smlouvy).[20]

Často se také lze setkat s klasifikací, jež je založena na stupni (neboli míře) obecnosti, kterým se vymezuje okruh povinných osob, nebo také věcí, ke kterým se daná forma váže. Abstraktní formy činnosti veřejné správy (abstraktní akty) se vztahují na druhově vyjádřený okruh osob a věcí, mohou to být občané, studenti, doprava aj. Naopak konkrétní formy (konkrétní akty), někdy se též nazývají individuální správní akty, se týkají určité věci nebo subjektů jmenovitě vyjádřených, nebo také obou těchto prvků současně. V tomto případě subjekt ani daná věc nemůže být zaměněna.[21]

V poslední době jsou vyslovovány argumenty směřující proti rigidnímu, striktnímu rozdělení přesně vymezených právních aktů. A to zejména z toho důvodu, že formy se stávají v některých případech propustnými. Typickým příkladem je *„hybrid označovaný někdy jako 'abstraktně konkrétní akt' známý u nás jako opatření obecné povahy, v zahraničí jako všeobecné opatření.“*[22] Nejčastěji se s těmito tzv. smíšenými neboli hybridními akty setkáváme v oblasti územního plánování, nebo životního prostředí. Tyto smíšené akty řadíme jako třetí skupinu k abstraktním a konkrétním formám činnosti veřejné správy.

V případě, že na aktivity veřejné správy budeme pohlížet z širšího detailnějšího pohledu, *„lze uvažovat o normotvorné, rozhodovací, dozorové, zásahové, nevrchnostenské a ostatní činnosti, o uzavírání veřejnoprávních smluv a vydávání opatření obecné povahy.“*[23]

## 1.3 Jednotlivé formy činnosti veřejné správy

Pro bližší zkoumání forem činnosti veřejné správy jsem si zvolila členění na abstraktní, konkrétní a smíšené akty, jelikož se podle mého názoru na základě této klasifikace dají nejlépe srovnávat jednotlivé formy. Lze poukazovat jak na společné rysy, tak zároveň i na rozdíly. Rovněž také prostřednictvím toho členění je možné vymezit nejobecnější charakteristiky opatření obecné povahy.

[20] HORZINKOVÁ a FIALA. *Správní právo hmotné*. s. 56
[21] HENDRYCH. *Správní právo*. s. 174, 179
[22] HENDRYCH. *Správní právo*. s. 179
[23] SLÁDEČEK. *Obecné správní právo*. s. 115

**Abstraktní akty**

Právo vydávat abstraktní akty je ve veřejné správě spojeno s výkonem vrchnostenské správy nebo také s oprávněním zavazovat členy samosprávného společenství popřípadě pracovníky organizačních jednotek.[24]

Abstraktní správní akty, které se také označují pojmy normativní správní akty nebo abstraktní správní úkony, *„jsou výsledkem právotvorné činnosti orgánů veřejné správy. Mají nařizovací povahu, mocenský a autoritativní charakter.“*[25] Normativní správní akty obsahují jednostranný projev vůle vydávajícího orgánu, projevuje se tak mocenské postavení orgánu, který daný akt vydal. Jedná se tedy o jednostranné právní akty, kterými jsou upravovány obecně závazná pravidla chování pro neurčitý okruh adresátů. Ustanovení těchto aktů jsou právně závazná a mocensky vynutitelná, neplnění stanovených pravidel může vést k sankcím. Hovoříme o aktech podzákonných, proto musí být vydávány podle zákona a v jeho mezích.

Z výše uvedeného lze shrnout, že charakteristickými rysy abstraktních forem činnosti veřejné správy jsou jednostrannost, podzákonnost, autoritativnost a právní závaznost. Mezi další znaky řadíme obecnost a abstraktnost.

Obecnost, jež je typickým rysem všech právních předpisů, lze vyvozovat z relativně neomezené územní a osobní působnosti. Můžeme se setkat s různými kombinacemi omezenosti a neomezenosti v rovině územní a osobní působnosti, například obecně závazné vyhlášky obcí mají neomezenou osobní působnost, ale omezenou územní působnost. Je ovšem nutné dodat, že tento znak postrádají statutární předpisy a vnitřní předpisy, které také patří k abstraktním aktům.

Abstraktní akty se vztahují na neurčitý okruh adresátů (občané starší 18 let, právnické osoby apod.), nebo na druhové vyjádření věci (vnitřní správa, školství, doprava aj.), nebo lze jejich abstraktnost spatřovat v obou těchto znacích.

Cílem abstraktních správních aktů je nejčastěji provedení zákona, zejména se jedná o upřesnění ustanovení příslušného zákona. Souhrnně tedy lze tyto akty nazvat prováděcí právní předpisy. Do této skupiny řadíme nařízení vlády,[26] nařízení a vyhlášky ministerstev, nebo jiných ústředních správních úřadů nebo jiných správních úřadů,[27] nařízení obcí a krajů.[28]

[24] HENDRYCH. *Správní právo*. s. 177
[25] HORZINKOVÁ a FIALA. *Správní právo hmotné*. s. 60
[26] Podle čl. 78 Ústavy České republiky k vydání tohoto nařízení nemusí být zákonné zmocnění.
[27] Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky je potřeba k vydání tohoto prováděcího předpisu zákonné zmocnění.

Do kategorie abstraktních aktů patří také statutární předpisy. Mají podobnou strukturu jako právní předpisy, avšak chybí jim prvek obecné závaznosti. Omezení působnosti se zpravidla váže na členy daného společenství, které je určeno územně nebo zájmově, popř. profesně. Tyto normativní právní akty vydávají orgány samosprávných veřejnoprávních korporací, např. obce, kraje, lékařská komora, vysoká škola. Statutárními předpisy je realizováno oprávnění samosprávných celků vydávat vlastní pravidla chování pro své členy. I tato autonomní normotvorba, jak je oprávnění také označováno, může být limitována, např. v zájmu potřeb státního dozoru. Příkladem statutárních předpisů jsou obecně závazné vyhlášky krajů a obcí,[29] statutární předpisy vysokých škol či profesních komor. Statutární předpisy profesních komor se také označují jako stavovské předpisy.

Zvláštní kategorii abstraktních aktů představuje vnitřní předpis (interní instrukce). Tyto akty *„regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti (např. vztah mezi ministerstvem financí a finančními ředitelstvími).“*[30] Vnitřní předpisy se podobají v některých ohledech statutárním předpisů, nemají znak obecnosti a obě formy činnosti veřejné správy se uplatňují v určitém organizačním uspořádání. Avšak statutární předpisy se vydávají v samosprávném prostředí, naopak právo vydávat vnitřní předpisy vychází ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti, nikoliv z příslušnosti neboli členství.

Za určitých okolností vnitřní předpisy překročují mez nadřízenosti a podřízenosti, jedná se o ústavní a provozní řády. Tyto řády vydávají instituce, jež poskytují služby pro veřejnost, např. knihovny, nemocnice.[31]

**Konkrétní akty**

Konkrétní akty, taktéž označované jako individuální správní akty, nebo jen správní akty[32], lze definovat jako *„jednostranné právní úkony, kterými věcně*

---

[28] Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky a k tomu se vážící §7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění, a §11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, je požadováno zákonné zmocnění k vydání tohoto druhu nařízení.
[29] Čl. 104 Ústavy České republiky upravuje oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky pro zastupitelstva krajů a obcí, na který navazuje §6 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění, a §10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění. K vydání postačuje obecné zákonné vymezení věcného okruhu působnosti, ve kterém může být obecně závazná vyhláška vydána.
[30] HENDRYCH. *Správní věda.* s. 84
[31] FUCHS. *Základy správního práva*. s. 32-38, HENDRYCH. *Správní věda* s. 81-85, HORZINKOVÁ a FIALA. *Správní právo hmotné*. s. 60-73, KINDL. *Základy správního práva*. s. 132-138, PRŮCHA. *Základy správního práva*. s. 117-120

*a místně příslušné správní úřady upravují v konkrétním případě právní poměry individuálně určených fyzických a právnických osob.“*[33] Prostřednictvím správních aktů dochází k aplikaci správního práva, neboť při jejich uplatňování má orgán veřejné správy na základě zjištění skutkového povinnost nalézt obecná pravidla obsažená v příslušných normách, podle kterých bude konkrétní případ posouzen a řešen. Obsah těchto aktů je bezprostředně právně závazný a také mocensky vynutitelný.

Za charakteristický rys správních aktů je považována jednostrannost, jelikož jejich vydání je projev vrchnostenského, mocenského a autoritativního charakteru. Správní akty taktéž musí být v souladu se zákony, k jejich vydání je potřeba speciálního zákonného zmocnění. Za další typický znak správních aktů lze označit bezprostřední právní závaznost, konkrétní správní akty bezprostředně zasahují do práv a svobod jmenovitě v nich určených osob. Vůči ostatním adresátům veřejné správy právní účinky nevyvolávají. Neposlední charakteristikou těchto aktů je konkrétnost, která se může týkat jak věci, tak konkrétně vymezených osob, nebo také obou těchto prvků současně.

*„Správní akt je vždycky nějaké rozhodnutí orgánu veřejné správy, to ale samozřejmě neplatí naopak. Totiž ne každé rozhodnutí orgánu veřejné správy je správním aktem.“*[34] Jako příklad druhé kategorie lze uvést rozhodnutí děkana jít si pro svačinu, jedná se o orgán veřejné správy, ale jeho rozhodnutí není správní akt. V praxi se setkáváme s různými druhy správních rozhodnutí, např. se stavebním povolením, rozhodnutím o přestupku. Podle obsahů těchto úkonů můžeme dělit správní akty na materiální, kterými se upravuje hmotněprávní postavení osob uvedených v daném správním aktu, a na procesní, které řeší procesní otázky. Kritérií, podle nichž lze členit správní akty, existuje celá řada.

Správní akty mohou být adresovány jednak subjektům stojícím vně systému veřejné správy, jednak organizačně podřízeným subjektům. Akty s vnitřním zaměřením se označují jako individuální služební akty, popřípadě individuální služební pokyny, a *„slouží k realizaci řídících pravomocí představitelů správních orgánů vůči jednotlivým pracovníkům v organizačním systému veřejné správy ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti.“*[35]

---

[32] Někteří autoři (např. Průcha) pojem správní akty chápou v širším smyslu. Používají jej jako souhrnný termín pro normativní správní akty a také pro individuální správní akty. Osobně jej budu používat v užším smyslu, pro vyjádření individuálních správních aktů.
[33] HORZINKOVÁ a FIALA. *Správní právo hmotné*. s. 74
[34] KINDL. *Základy správního práva*. s. 139
[35] PRŮCHA. *Základy správního práva*. s. 121

Aby jednání orgánu veřejné správy mohlo být nazváno správním aktem (rozhodnutím), musí splňovat určité náležitosti. Hendrych[36] tyto náležitosti rozdělil do čtyř skupin: kompetenční, obsahové, vnější formy a procedurální.[37] Mezi další důležité vlastnosti správních aktů patří rovněž platnost, právní moc, účinnost a vykonatelnost. Zvýšená pozornost teorie, ale také právní úpravy, je věnována problematice vad správních aktů a také možnostem jejich odstranění,[38] a to především z toho důvodu, že individuální správní akty jsou nejfrekventovanější forma činnosti veřejné správy.[39]

Před charakterizováním třetí skupiny tohoto dělení, tedy smíšených aktů, považuji za důležité stručně shrnout společné znaky a rozdílnosti předchozích dvou skupin. Pro abstraktní a konkrétní akty je typická jednostrannost, rovněž také soulad se zákonem. Obsahují mocensky vynutitelná ustanovení. Pokud nejsou v nich stanovená práva a povinnosti plněná či respektovaná, mohou být zákonným způsobem vynucená popřípadě sankcionovaná. A s tím souvisí čtvrtý společný znak abstraktních a konkrétních aktů, vrchnostenský charakter této činnosti. Naopak rozdílnost těchto skupin vyplývá z jejich označení, tedy abstraktnost a konkrétnost. S tímto rysem je spojen také rozsah závaznosti, abstraktní akty jsou vydávány pro neurčitý počet adresátů, konkrétní akty jsou závazné zpravidla pro konkrétní osoby v konkrétní věci.

**Smíšené akty**

Smíšené akty vzhledem k jejich povaze se rovněž nazývají abstraktně konkrétní akty, popřípadě konkrétně abstraktní akty. Smíšené akty vykazují znaky obou výše jmenovaných skupin a vždy půjde o kombinaci abstraktnosti a konkrétnosti. *„Buďto půjde o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (což je či bude zřejmě častější případ smíšených aktů), nebo půjde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům.“*[40]

Obecnou procedurální právní úpravu smíšených aktů přinesl správní řád (§171 až §174), který zavedl pro tyto akty termín opatření obecné povahy. Podle

[36] HENDRYCH. *Správní právo.* s. 204
[37] Bližší informace lze nalézt v publikacích HENDRYCH. *Správní právo*., HORZINKOVÁ a FIALA. *Správní právo hmotné.*, KINDL. *Základy správního práva*., SLÁDEČEK. *Obecné správní právo*., PRŮCHA. *Základy správního práva*.
[38] Bližší informace se lze dozvědět v publikacích označených v předchozí poznámce pod čarou.
[39] FUCHS. *Základy správního práva*. s. 38-39, HENDRYCH. *Správní právo*. s. 193-235, HENDRYCH. *Správní věda* s. 86-88, HORZINKOVÁ a FIALA. *Správní právo hmotné*. s. 73-89, KINDL. *Základy správního práva*. s. 138-165, PRŮCHA. *Základy správního práva*. s. 120-123
[40] PRŮCHA. *Základy správního práva*. s. 123

správního řádu závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím.[41] Speciálním znakem tohoto institutu je, že *„příprava a schvalování těchto opatření se řídí předpisy o správním řízení a nikoli pravidly pro vydávání právních předpisů, čímž se dostává dotčeným osobám práv a informací, které v běžném legislativním procesu nemají.“*[42] Více se opatření obecné povahy budu věnovat v následující kapitole.

Akty smíšené povahy nejsou novou formou, která by byla zavedena správní řádem. Situace, ve kterých by bylo vhodné použít tyto akty, existovaly již předtím. Avšak správní řád přináší ucelenější procesní právní úpravu, tedy její společný základ.[43] I přes některé nejasnosti či problémy právní úpravy, týkající se opatření obecné povahy, lze závěrem konstatovat, *„že správní orgány dostaly k dispozici další právní nástroj, jehož řádnou aplikací bude posílena jak právní ochrana adresátů veřejné správy a princip právní jistoty, tak i princip výkonu veřejné správy jako dobré správy.“*[44]

Uvedený výčet forem činnosti veřejné správy není kompletní. Kromě vydávání abstraktních, konkrétních a smíšených aktů orgány veřejné správy uzavírají veřejnoprávní smlouvy s jinými subjekty veřejné správy, nebo také se subjekty soukromoprávními. Rovněž také do forem činnosti veřejné správy patří tzv. bezprostřední zákroky, neboli faktické úkony s přímými právními důsledky. Jejich charakteristickým rysem je neformálnost. Jedná se např. o zajišťovací úkony nebo donucovací úkony. Další skupinu lze obecně nazvat jiné formy (úkony), kam se řadí např. taková jednání, kterými orgány veřejné správy osvědčují určité skutečnosti. Příkladem lze uvést ověření, posudky, stanoviska. Taktéž do této skupiny náleží neprávní (organizační) formy činnosti veřejné správy, pod kterými si lze představit operativně organizační činnosti, technické činnosti, informační činnosti apod.[45] Pro účely této diplomové práce podle mého názoru stačí podrobný výklad abstraktních, konkrétních a smíšených forem činnosti veřejné správy, jelikož z těchto forem opatření obecné povahy vychází.

---

[41] §171 správního řádu
[42] HENDRYCH. *Správní věda.* s. 85
[43] PRŮCHA. *Základy správního práva*. s. 123-124, SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. s. 346-348 (dále jen „SKULOVÁ. *Správní právo procesní*. s.“)
[44] POTĚŠIL, Lukáš. Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2009, roč. 2009, č. 7, s. 16
[45] HENDRYCH. *Správní věda* s. 88-90, PRŮCHA. *Základy správního práva*. s. 124-127
O těchto formách lze nalézt bližší informace v obou uvedených publikacích, rovněž v HENDRYCH. *Správní právo.* s. 237-281

# 2 OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Před tím, než se budu zabývat problematikou soudního přezkumu opatření obecné povahy, považuji za podstatné, abych detailně vymezila tento institut, a to také v porovnání s ostatními formami činnostmi veřejné správy, jež jsem uvedla v první kapitole. Dále se v této části budu věnovat procesu tvorby opatření obecné povahy. A rovněž nastíním možný přezkum opatření obecné povahy podle správního řádu, jelikož správní soudnictví není jedinou možností pro posouzení zákonnosti tohoto institutu.

## *2.1 Výraz „opatření“*

Pojem opatření se pojí s různými významy, a aby nedocházelo k pojmové záměně, považuji za vhodné na tomto místě alespoň stručně zmínit právní instituty, ve kterých se vyskytuje výraz opatření. Historicky, ještě v 19. století, se pojmem opatření označovaly veškeré správní úkony, jak nařízení, hospodářské akty, tak také rozhodnutí i osvědčení a další. Podle československého zákona o Nejvyšším správním soudu[46] opatření bylo aktem konstitutivním, naopak rozhodnutí aktem deklaratorním. Ovšem tato dichotomie se postupně stala nepraktickou, od 50. let 20. století se nepoužívá.[47]

Také současný právní řád používá výraz opatření v souvislosti s rozdílnými právními instituty. Příkladem lze uvést předběžné opatření (§61 správního řádu), opatření proti nečinnosti (§80 správního řádu), ochranná a omezující opatření (§16 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění), usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření (§124 a §126 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění; §82 a §84 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění). Nemohu opomenout opatření obecné povahy (§171 správního řádu), které nelze zaměňovat s výše uvedenými právními instituty a jehož charakteristickými znaky se budu zabývat v následujících podkapitolách, protože soudní přezkum právě tohoto právního institutu je tématem této diplomové práce.

[46] Zákon č. 164/1937 Sb., zákon o nejvyšším správním soudě, dostupný na <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgm3v6mjwgqwta>
[47] MIKULE, Vladimír. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání.* Praha: C.H. Beck, 2007, roč. 8, č. 8, s. 3 (dále jen „MIKULE. Trampoty s opatřeními obecné povahy. s.“)

## 2.2 Důvody zavedení opatření obecné povahy

Důvodů, proč bylo nutné zakotvit v našem právním řádu novou formu činnosti veřejné správy, bylo několik. K zakotvení opatření obecné povahy do správního řádu vedlo především to, že činnost orgánů veřejné správy se stávala různorodější a orgány již nevystačily s užitím dosud známých forem činnosti veřejné správy. V některých situacích, které se vztahovaly k většímu nikoliv individuálně určenému okruhu osob, byly vydávány právní předpisy, i když předmět směřoval k řešení konkrétní záležitosti. Např. územní plány podle předchozího stavebního zákona.[48] Podle jiných zákonů, např. podle lesního zákona,[49] byl ve stejných případech vydáván naopak individuální správní akt. Třetí možností bylo současné využití obou těchto forem.[50] A záleželo především na úvaze věcně příslušného orgánu veřejné správy.

Čtvrtý způsob vydávání těchto aktů, které se vztahují k neurčitému počtu osob a ke konkrétnímu předmětu, spočíval v naprostém vyloučení správního řádu. Avšak nebyla stanovena jiná procesní úprava. S tímto přístupem jsme se setkali například ve vodním zákoně[51] v souvislosti se stanovováním záplavových území. Chyběla tady nejen procesní ochrana v rámci správního řádu, ale pravděpodobně i prostřednictvím správního soudnictví.[52]

Důvodová zpráva ke správnímu řádu uvádí, že při zavedení úpravy týkající se opatření obecné povahy se inspirovala zahraničními úpravami.

Podle německého práva se českému opatření obecné povahy nejvíce podobá všeobecné opatření, které je upraveno v §35 německého zákona o správním řízení z roku 1976. Všeobecné opatření je jeden z druhů správního aktu, jeho konkrétnost se vyznačuje buď v předmětu, nebo osobě. *„Zaměřuje-li se správní akt na všeobecné znaky určitých nebo určitelných osob nebo se týká veřejnoprávní vlastnosti věci nebo jejího užívání veřejnosti, jde o všeobecné opatření.“*[53] Všeobecné opatření se může vztahovat na abstraktní adresáty

[48] Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „starý stavební zákon“)
[49] §19 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), v platném znění (dále jen „lesní zákon“)
[50] §32 odst. 2 a odst. 3 lesního zákona
[51] §66 a §67 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), (dále jen „vodní zákon“)
[52] VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2007, roč. 40, č. 6, s. 330-334 (dále jen „VEDRAL. Opatření obecné povahy. s.“)
[53] HENDRYCH, Dušan. *O opatření obecné povahy trochu jinak*. In: KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena a VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II:*

a konkrétní předmět (např. dopravní značení), nebo na konkrétní adresáty a abstraktní předmět (např. úklid sněhu obyvateli dané ulice).

Stejným pojmem jako německé právo označuje opatření obecné povahy také švýcarské právo, které ale tento institut chápe úžeji. Podle švýcarského práva všeobecné opatření má konkrétní předmět, avšak směřuje vůči neurčitému počtu osob, ne individuálně určenému. Švýcarská literatura na podkladě švýcarské judikatury označuje dopravní značení jako typický příklad všeobecného opatření.

Opačnou úpravu můžeme nalézt v Rakousku, které stále setrvává na rozlišení abstraktních a konkrétních aktů. V rakouském právu *„všeobecné opatření je sice tolerovaným institutem, ale většina autorů se kloní k názoru, že jde o nařízení, čili jakési generální pravidlo.“*[54] Ovšem rakouská vědecká i odborná literatura poukazuje na určité problémy spojené s tímto vymezením.[55]

Zakotvení opatření obecné povahy do našeho právního řádu ovlivnila nejvíce německá a švýcarská teorie, legislativa a taktéž soudní praxe. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, který vyjádřil v historicky prvním rozsudku týkajícího se opatření obecné povahy č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. září 2005, se české opatření obecné povahy nejvíce podobá švýcarskému všeobecnému opatření.[56]

Podle důvodové zprávy ke správnímu řádu bylo zavedení opatření obecné povahy motivováno kromě již zmíněné zahraniční úpravy taktéž stavebním zákonem, konkrétně úpravou schvalování územně plánovací dokumentace. Jako další důvod je uvedeno to, že se již opatření obecné povahy pod jinými názvy vyskytuje ve zvláštních právních předpisech. V neposlední řadě důvodová zpráva zmiňuje, že *„moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.*“[57]

---

*sborník z 3. letního mezinárodního workshopu.* Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 228 (dále jen „HENDRYCH. *O opatření obecné povahy trochu jinak*. s.“)

[54] HENDRYCH. *O opatření obecné povahy trochu jinak*. s. 232

[55] HENDRYCH, Dušan. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C: H. Beck, 2005, roč. 13, č. 3, s. II (dále jen „HENDRYCH. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. s.“); HENDRYCH. *O opatření obecné povahy trochu jinak*. s. 228-229 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1Ao 1/2005-98, resp. 740/2006 Sb. NSS

[56] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1Ao 1/2005-98, resp. 740/2006 Sb. NSS. Dále budu v označení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu používat zkratku NSS.

[57] PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou.* 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 459 (dále jen „PRŮCHA. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. s.“)

## 2.3 Vymezení opatření obecné povahy

Před přijetím správního řádu jsme mohli nalézt pojem opatření obecné povahy v §80 odst. 3 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, který byl účinný do 31. března 2012. *„Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil a bezpečnostních sborů v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy. Jde-li o zamezení vzniku a šíření přenosných nemocí, učiní orgány ozbrojených sil a bezpečnostních sborů v oboru své působnosti nutná opatření v souladu s obecnými opatřeními nařízenými orgány hygienické služby.“*[58] Ovšem o postupu vydávání popřípadě provádění opatření obecné povahy zákon již nehovoří.[59]

Při přípravě nového správního řádu mělo ministerstvo vnitra ambiciózní plán stanovit postup projednávání a vydávání opatření obecné povahy. V prvním vládním návrhu tohoto zákona,[60] který v poslanecké sněmovně nebyl schválen, stejně jako opakovaný vládní návrh,[61] §138 stanovil, že *„opatřením obecné povahy je úkon správního úřadu, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“*[62] Postup podle navržených ustanovení (§139 až §142) měl být použit v případě, kdy tak stanovil zvláštní zákon. Následně po neúspěšných pokusech o přijetí nového správního řádu skupina poslanců podala návrh na novelizaci[63] dosavadního správního řádu z roku 1967, tato novelizace s institutem opatření obecné povahy nepočítala. Avšak ani tento návrh nebyl schválen.

V dalším vládním návrhu[64] původně §137 zněl takto: *„opatření obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“*[65] Doplněná slova „v určité věci“ byla pro definici tohoto institutu důležitá. Dále v tomto návrhu bylo zdůrazněno, že postup stanovený v §138 až §141 se použije pouze v případech, kdy je to výslovně stanoveno zvláštními zákony. Tento vládní návrh správního řádu byl po mnohých formálních i obsahových úpravách nakonec přijat.

Správní řád nabyl platnosti dne 24. září 2004 a účinnosti dne 1. ledna 2006. V jeho šesté části nalezneme úpravu opatření obecné povahy, ve

[58] §80 odst. 3 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění k 1. 7. 1966
[59] SKULOVÁ. *Správní právo procesní*. s. 348
[60] PS 2001, tisk 1070
[61] PS 2002, tisk 1142
[62] MIKULE. Trampoty s opatřeními obecné povahy. s. 3
[63] PS 2002, tisk 152
[64] PS 2003, tisk 201
[65] MIKULE. Trampoty s opatřeními obecné povahy. s. 3

které se úvodní ustanovení od původního návrhu zásadně liší. Nyní §171 správního řádu stanovuje, že *„podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“*[66] Zákonná definice opatření obecné povahy byla nakonec pojata negativně, tedy zákon uvádí to, co není opatřením obecné povahy.

Nelze nezmínit pozoruhodnou událost, jež vznikla v době, kdy správní řád byl sice již platný, ale nikoliv účinný. Tehdejší ministr informatiky prosadil, aby v osmi případech v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který nabyl účinnosti 1. května 2005,[67] bylo výslovně určeno, že Český telekomunikační úřad je oprávněn vydávat určité závazné akty ve formě opatření obecné povahy.[68] Tento zákon musel samostatně upravit i procesní záležitosti týkající se tohoto institutu, převzal ustanovení §173 odst. 3 správního řádu, které doplnil dalšími pravidly. Zároveň tímto zákonem byla také zavedena soudní ochrana proti opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud ji ještě před 1. lednem 2006 použil, když zrušil část napadeného opatření obecné povahy, jež bylo vydáno podle §34 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích.[69]

V tomto historicky prvním rozsudku[70] týkajícím se opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud mimo jiné zabýval vymezením opatření obecné povahy. *„Opatření obecné povahy podle českého práva je opatření s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty.“*[71] Opatření obecné povahy nebude spojováno s druhou možnou charakteristikou smíšených aktů, tedy se nebude jednat o správní akt s abstraktním předmětem a konkrétními adresáty. Dále Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku upřesňuje požadované vlastnosti tohoto institutu, *„opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou novotvorbu, (…) a nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. (…) Slouží toliko ke konkretizaci již*

[66] §171 správního řádu
[67] Dále jen „zákon o elektronických komunikacích“
[68] Zmocnění pro vydávání opatření obecné povahy byla obsažena v §9 odst. 1 (všeobecné oprávnění), §16 odst. 2 (plán využití rádiového spektra), §23 odst. 2 (podmínky a postupy pro převod práv vyplývajících z přídělu rádiových kmitočtů), §34 odst. 4 (podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel), §47 odst. 3 (obsah, forma a způsob uveřejnění určitých informací), §49 odst. 7 (procentní podíly výnosů za poskytování univerzálních služeb), §64 odst. 13 (vyúčtování ceny za poskytnutou službu), §70 odst. 3 (podmínky pro realizaci volby a předvolby operátora). Zdroj: MIKULE. Trampoty s opatřeními obecné povahy. s. 4
[69] MIKULE. Trampoty s opatřeními obecné povahy. s. 4-5
[70] Rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98, resp. č. 740/2006 Sb. NSS
[71] Tamtéž

*existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“*[72]

Ústavní soud charakterizoval opatření obecné povahy tímto způsobem: *„Opatření obecné povahy (…) představuje určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů; normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.“*[73]

Jak vyplývá z výše uvedeného, opatření obecné povahy se pohybuje mezi dvěma krajnostmi, a to správním rozhodnutím a právním předpisem. Společnými znaky se správními rozhodnutími jsou konkrétnost určité věci, kterou se zabývá, také možnost přezkumu v rámci veřejné správy. Naopak opatření obecné povahy chybí konkrétně vymezená osoba, či osoby, vůči kterým se vydává správní rozhodnutí. S právními předpisy spojuje opatření obecné povahy blíže nevymezená množina adresátů a taktéž eventualita přezkumu soudními orgány (krajskými soudy jako správními soudy), které se budu věnovat v následujících kapitolách. Rozdíl mezi právními předpisy a opatřením obecné povahy spočívá v předmětu řešení určité konkrétní věci. Charakteristickým rysem všech tří forem činnosti veřejné správy je jednostrannost. I když opatření obecné povahy vykazuje určité společné znaky, tak by se nemělo vydávat v situacích, kdy má být vydáno správní rozhodnutí, nebo naopak právní předpis.

Podle Sládečka lze připustit, že opatření obecné povahy má zřejmě bližší vztah k právním předpisům. Důvodem může být způsob vyhlašování, způsob nabývání účinnosti a obdobný postup při soudním přezkumu (rušení). Nemožnost stanovovat nové povinnosti nad rámec zákona spojuje opatření obecné povahy s podzákonnými právními předpisy.[74]

---

[72] Rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98, resp. č. 740/2006 Sb. NSS
[73] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 14/07, resp. č. 198/2008 Sb. n. u. US
[74] SLÁDEČEK. *Obecné správní právo*. s. 168-169; SLÁDEČEK, Vladimír. *Opatření obecné povahy: staronový jev v našem právním řádu.* In: ŠTURMA, Pavel, TOMÁŠEK, Michal et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III, Proměny veřejného práva*. 1. Vydání. Praha: Karolinum, 2009, s. 367-368 (dále jen „SLÁDEČEK. *Opatření obecné povahy: staronový jev v našem právním řádu*. s.“)

Dalším rysem, kterým se podle mého názoru opatření obecné povahy přibližuje spíše právním předpisům, je nutnost při realizaci povinností či práv, vyplývajících z opatření obecné povahy, vydání jiného aktu aplikace práva, typicky příslušného návazného správního rozhodnutí. To potvrzuje rovněž znění §173 odst. 3 správného řádu, podle kterého *„povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.“*[75] Na základě toho Průcha definuje opatření obecné povahy jako *„závazný jednostranný vnější správní akt smíšené povahy, bez možnosti přímé realizace jim determinovaných povinností.“*[76]

Naopak Hendrych zastává názor, *„že opatření obecné povahy by měla mít blíže k rozhodnutím než k právním předpisům.“*[77] Z důvodu možnosti uplatnění připomínek a námitek, o kterých bude pojednáno v podkapitole č. 2.5.

Mikule ve svém článku[78] upozorňuje, že závěrečná slova §171 správního řádu by měla být doplněna. *„Opatřením obecné povahy nemá být ani jiným správním úkonem, pro který zákon stanoví odlišnou formu a postup.“*[79] Své tvrzení demonstruje na příkladu bezprostředního zásahu, který se rovněž může týkat konkrétní věci a neurčitého okruhu adresátů. Ovšem použití části šesté správního řádu v těchto případech by vylučovalo okamžitou účinnost zásahu, která je pro tento institut typická.

Soudní praxe se taktéž musela vypořádat s rozlišením opatření obecné povahy a vnitřních předpisů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na závěry doktríny, která sice pro tyto předpisy užívá různé názvy, avšak v definičních znacích se shoduje. Tyto podstatné rysy jsem uvedla v první kapitole této práce. Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že vnitřní předpisy mohou ovlivňovat i činnosti, v rámci kterých působí správní orgány vůči adresátům veřejné správy.[80]

Jako příklad lze uvést Sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydaný ke

[75] §173 odst. 3 správního řádu
[76] PRŮCHA, Petr. *Opatření obecné povahy a nový stavební zákon* In: KADEČKA, Stanislav a MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů: sborník ze zimní konference/workshopu.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. s. 172
[77] HENDRYCH. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. s. II
[78] MIKULE. Trampoty s opatřeními obecné povahy. s. 4
[79] Tamtéž, s. 4
[80] Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 Ao 4/2011

sjednocení postupu státní instituce a zavazující jen tyto zaměstnance.[81] Podle navrhovatele tím, že zákon o svobodném přístupu k informacím, předpokládá postup podle správního řádu, tak stanovuje povinnému subjektu vydat opatření obecné povahy, nikoliv jen metodický předpis. Podle Nejvyššího správního soudu je však okruh adresátů tohoto sazebníku omezen jen na podřízené subjekty. *„Účelem nyní posuzovaného sazebníku bylo informovat zaměstnance o tom, jakým způsobem mají účtovat za pořízení kopií, co lze považovat za mimořádně rozsáhlé vyhledávání, atd.“*[82] Bezprostřední práva a povinnosti ze sazebníku plynou jen zaměstnancům této instituce, nikoliv žadatelům o informace. Proto sazebník postrádá jeden z charakteristických rysů opatření obecné povahy, a to neurčitý počet adresátů. Sazebník tedy Nejvyšší správní soud považuje za vnitřní předpis.[83]

S názorem Nejvyšší správního soudu polemizuje ve svém článku[84] Kolman. Podle jeho názoru sazebník nelze pouze formálně považovat za opatření obecné povahy. Z hlediska materiálního, za pomoci teleologické interpretace a šetrnosti zásahů do lidských práv, jej za tento institut považovat lze. Podle jeho mínění toto posouzení napomáhá k ochraně ústavního práva na informace, „*ale též je řádnou realizací institutu opatření obecné povahy, jako garanta alespoň minimálních procesních práv žadatelů o veřejnoprávní informace i pro ten případ, že se úkon správního orgánu, zde vydávání sazebníku úhrad, týká jejich zájmů, zda tedy zájmů na ochraně proti nadužívání, či nevyváženému stanovení výše úhrad za poskytnuté informace.“*[85]

Podle mého názoru daný sazebník vykazuje spíše rysy vnitřního předpisu, jeho účelem je konkretizovat postup zaměstnanců státní instituce při podávání informací. Jedná se o vztah podřízenosti a nadřízenosti. Důležité je připomenout, že se nejedná o platbu za informaci, ale o uhrazení vynaložených nákladů spojených s poskytnutím této informace. Cílem sazebníku tedy není zamezit či zpoplatnit přístup k informacím. Ochrana žadatelů o informace je podle mého

[81] Dalšími příklady, které Nejvyšší správní soud nepovažuje za opatření obecné povahy, nýbrž za vnitřní předpisy, jsou závazné nařízení a pokyny ústředního správního úřadu (Usnesení NSS sp. zn. 5 Ao 2/2008), instrukce ministerstva (Usnesení NSS sp. zn. 3 Ao 6/2010) a rámcový vzdělávací program (Usnesení NSS sp. zn. 1 Ao 1/2011).
[82] Rozsudek NSS sp. zn. 8 Ao 4/2011
[83] Tamtéž
[84] KOLMAN, Petr. Transparentnost veřejné správy aneb jde o opatření obecné povahy? *Jurisprudence*. 2013, roč. 22, č. 2, s. 7-9
[85] Tamtéž, s. 9

názoru mimo jiné zaručena také tím, že na základě konkrétního sporu lze přezkoumat aplikaci jednotlivého vnitřního předpisu.[86]

Nejvyšší správní soud se také zabýval otázkou, zda usnesení České advokátní komory, kterým se stanovuje vzhled stavovského oděvu advokáta, je opatření obecné povahy. Dospěl k názoru, že se jedná o stavovský předpis, který je podzákonným právním předpisem.[87] Jeden z argumentů, proč nelze stavovský předpis považovat za opatření obecné povahy, bylo vymezení adresátů. *„Adresátem povinností, které jsou ukládány stavovským předpisem, který je přijímán orgány samosprávy příslušné profesní skupiny, je ten – a pouze a právě ten, kdo se přímo nebo skrze volené zástupce podílí na jejich přijetí.“*[88]

Z výše uvedeného vyplývá, že opatření obecné povahy může být zaměňováno s různými formami činnosti veřejné správy. Záleží vždy na konkrétním uvážení soudu, zda daný akt splňuje, či nikoliv, definiční znaky opatření obecné povahy. Důležitou roli při charakterizování opatření obecné povahy hraje také posouzení, zda tento institut budeme chápat ve formálním, či materiálním pojetí. Touto problematikou se budu zabývat v následující podkapitole.

## 2.4 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy

Podle §171 správního řádu správní orgány postupují podle části šesté správního řádu *„v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy.“*[89] Na základě tohoto ustanovení byla soudní praxe nucena se vypořádat s otázkou, zda na opatření obecné povahy bude nahlíženo z formálního, či materiálního hlediska.

Podle formálního pojetí je pro vydání opatření obecné povahy rozhodující, aby zvláštní zákon výslovně označil způsob výkonu pravomoci a působnosti správního orgánu, tzn., aby explicitně požadoval formu opatření obecné povahy. S tímto pojetím se shoduje jazykový výklad §171 správního řádu. Naopak materiální pojetí spočívá v tom, že je postačující, aby daný správní akt splňoval definiční znaky opatření obecné povahy. Jinak řečeno z hlediska obsahu

[86] Otázkou ochrany žadatelů o informace, kteří nesouhlasí se stanovenou výší nákladů, se již zabýval např. zvláštní senát v usnesení ze dne 15. září 2010, č. j. Konf 115/2009 – 34.
[87] Stručnou charakteristiku této formy činnosti jsem uvedla v první kapitole této práce.
[88] Rozhodnutí NSS sp. zn. 5 Ao 1/2011
[89] §171 správního řádu

(materiálně) je pravomoc a působnost správního orgánu, stanovená zvláštním zákonem, realizovatelná prostřednictvím vydání tohoto smíšeného institutu.

Nejvyšší správní soud se nejprve přiklonil k materiálnímu pojetí, v historicky prvním rozsudku týkajícím se opatření obecné povahy[90] konstatoval, že *„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.“*[91] Nejvyšší správní soud tak zdůraznil, že opatření obecné povahy nesmí v rozporu s právem a skrytě nahrazovat podzákonnou normotvorbu. Nelze, aby byla vydávána nařízení, vyhlášky apod. s formálním označením opatření obecné povahy.

Z tohoto prvního rozsudku vycházela i další rozhodnutí, např. rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 1/2006, ve kterém 1. senát Nejvyššího správního soudu potvrdil v souvislosti s posuzováním charakteru územního plánu podle starého a nového stavebního zákona[92], *„že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává.“*[93]

Ovšem 3. senát Nejvyššího správního soudu zastával ohledně formy územních plánů podle nového a starého stavebního zákona opačný názor než 1. senát, proto obdobná věc byla postoupena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který usnesením sp. zn. 3 Ao 1/2007 změnil pojetí opatření obecné povahy na formální. Rozšířený senát v daném usnesení prohlásil, že *„je zřejmé, že ani nový správní řád opatření obecné povahy materiálně nedefinuje a s ohledem na velkou rozmanitost možných případů ponechává na zákonodárci, aby stanovil ve zvláštních zákonech, která autoritativní opatření správních orgánů jsou v právním smyslu opatřeními obecné povahy a mají být připravována, projednávána a vydávána způsobem upraveným v části šesté správního řádu. Lze tudíž shrnout, 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 ustanovení §171 a násl. nového správního řádu. Tento*

[90] Rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98, resp. č. 740/2006 Sb. NSS
[91] Tamtéž
[92] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, (dále jen „nový stavební zákon“)
[93] Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Ao 1/2006, resp. 968/2006 Sb. NSS

*závěr je podepřen i zněním čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu vydání aktu zvláštní zákon předepisuje.“*[94]

Formální pojetí bylo akceptováno též usnesením Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 2446/07, kterým Ústavní soud odmítl ústavní stížnost proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž na základě formálního pojetí opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud odmítl návrh na zrušení části územního plánu.

V Parlamentu poté byla přijata novela nového stavebního zákona,[95] která upravila znění přechodných ustanovení. Podle §188 odst. 4 nového stavebního zákona *„obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územní plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy, (...).“*[96]

Následně došlo ke změně chápání opatření obecné povahy. Ústavní soud výše uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zrušil nálezem sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a přiklonil se tak k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. V nálezu Ústavní soud argumentoval především tím, že *„materiální chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12. 2006 posléze přisvědčila i novela nového stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008 Sb. (...) materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody (...) Dle názoru Ústavního soudu odpovídá jeho právní názor i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy).“*[97]

[94] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 3 Ao 1/2007, resp. 1276/2007 Sb. NSS
[95] Novela č. 191/2008 Sb.
[96] §188 odst. 4 nového stavebního zákona
[97] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. Ús. 14/07, resp. 198/2008 Sb. n. u. US.

Následný souhlas Nejvyššího správního soudu s materiálním pojetím opatření obecné povahy lze nalézt v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 3/2008, v němž uvádí, že *„ze závěru, že odpůrce při schvalování předmětného stanovení místní úpravy provozu nebyl povinen postupovat podle správního řádu, ještě nelze bez dalšího dovodit, že se nejedná o opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. Zdejší soud se totiž v konkurenci dvou možných náhledů na toto opatření jednoznačně kloní k materiálnímu pojetí před pojetím výhradně formálním. To konkrétně znamená, že jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ustanovení § 171 správního řádu, nýbrž zda se svoji podstatou o opatření obecné povahy jedná (viz např. rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005-98, in č. 740/2006 Sb. NSS). Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu.“*[98]

K materiálnímu pojetí opatření obecné povahy je potřeba dodat, že subsidiární (podpůrná) povaha části šesté správního řádu pořád platí. Opatření obecné povahy lze vydat v případech, kdy zákon neobsahuje zmocnění (a to výslovné, i určením materiálních znaků) k vydání správních rozhodnutí či právních předpisů. Opatření obecné povahy proto nelze přednostně uplatňovat před jinou formou činnosti veřejné správy, jejíž rysy jsou naplněny.

Odborná veřejnost se také spíše přiklání k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, konkrétně do této skupiny lze zařadit Hendrycha,[99] Kněžínka,[100] Průchu[101] a Vedrala.[102] Naopak zastánci formálního pojetí opatření obecné povahy jsou Mikule[103] a Sládeček.[104] Argumenty týkající se obou pojetí, které lze nalézt v článcích popřípadě publikacích těchto autorů, bych shrnula následujícím způsobem.

V případech, kdy není možné vydat správní rozhodnutí a ani právní předpis a jsou splněny pro tento úkon definiční znaky opatření obecné povahy,

[98] Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 Ao 3/2008
[99] HENDRYCH. *O opatření obecné povahy trochu jinak*. s. 234
[100] KNĚŽÍNEK, Jan. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. *Právní fórum: český právnický měsíčník*. Praha: ASPI Publishing, 2007, roč. 4, č. 4, s. 144-145 (dále jen „KNĚŽÍNEK. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. s.“)
[101] SKULOVÁ. *Správní právo procesní*. s. 349
[102] VEDRAL. Opatření obecné povahy. s. 334-337
[103] MIKULE. Trampoty s opatřeními obecné povahy. s. 5
[104] SLÁDEČEK. *Obecné správní právo*. s. 170-172

avšak bez výslovného zmocnění zvláštního zákona, jeví se použití části šesté správního řádu na základě materiálního pojetí jako východisko. Naopak při formálním pojetí by správní orgány postupovaly v zásadě mimo jakýkoliv procesní rámec, s výjimkou základních zásad činnosti správních orgánů.

Při materiálním pojetí opatření obecné povahy platí, že k vydání opatření obecné povahy není potřeba výslovného zmocnění ve zvláštním zákoně a současně opatření obecné povahy není cokoliv, co takto zákon označí. Materiální pojetí opatření obecné povahy poskytuje větší ochranu práv, povinností a chráněných zájmů pro možné adresáty opatření obecné povahy.

Předností formálního pojetí je právní jistota, rovněž nevzbuzuje interpretační pochybnosti. Pro praxi je toto pojetí také jednodušším řešením, protože pro úředníky, kteří aplikují správní předpisy, je velice složitý úkol rozeznat, kdy má být použita forma opatření obecné povahy. O jejich správném či nesprávném posouzení se dozvídají v případě materiálního pojetí až rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.

Podle mého názoru je nahlížení na opatření obecné povahy z materiálního hlediska i přes své nedostatky správné. Z pohledu ochrany subjektivních práv je více ústavně konformní, mnohem lépe garantuje nejen právo na spravedlivý proces. A ani vydávání správních rozhodnutí není založeno na formálním pojetí, za rozhodnutí jsou považovány taktéž správní akty, které splňují znaky správních rozhodnutí stanovené správním řádem bez ohledu na jejich označení.[105]

## 2.5 Tvorba opatření obecné povahy

Proces tvorby opatření obecné povahy zařazuji do své diplomové práce z toho důvodu, aby bylo možné nahlížet na tento institut celistvě. A také proto, že posouzení otázky, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem, je také mimo jiné předmětem soudního přezkumu, kterým se budu zabývat v následujících kapitolách.

[105] HENDRYCH. *O opatření obecné povahy trochu jinak*. s. 234; JEMELKA, Luboš, PONDĚLIČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář.* 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 716-713 (dále jen „JEMELKA. *Správní řád*. s."); KNĚŽÍNEK. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. s. 143-145; MIKULE. Trampoty s opatřeními obecné povahy. s. 5; PRŮCHA. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. s. 461-462; SKULOVÁ. *Správní právo procesní*. s. 349-351; SLÁDEČEK. *Obecné správní právo.* s. 170-172; VEDRAL. Opatření obecné povahy. s. 334-337; VEDRAL, Josef. *Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního práva)* In: KADEČKA, Stanislav a MAREK, David (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 154-161

Proces vydávání opatření obecné povahy upravuje §172 a násl. správního řádu, jedná se o úpravu obecnou, zvláštní zákony mohou obsahovat specifická ustanovení. Avšak vždy je povinností správního orgánu, aby při tomto procesu zveřejnil návrh opatření obecné povahy, přijímal připomínky a námitky k návrhu, zabýval se jimi a vypořádal se s nimi. A v neposlední řadě musí být opatření obecné povahy odůvodněné a zveřejněné formou veřejné vyhlášky, respektive musí být umožněno každému, aby se mohl s jeho obsahem seznámit.[106]

Proces vydávání opatření obecné povahy nese rysy jak správního řízení, tak i průběhu projednávání právních předpisů, což přesně odpovídá charakteru tohoto institutu. Řízení o vydání opatření obecné povahy může být zahájeno z moci úřední, a to i na základě podnětu, nebo na návrh. Toto řízení vede věcně a místně příslušný orgán.

Návrh opatření obecné povahy bude nejprve projednán s dotčenými orgány. Okruh těchto orgánů bude vyplývat především ze zvláštního zákona. Typicky by se těmito orgány mohly stát orgány, které jsou oprávněné vydat závazné stanovisko, či vyjádření, které bude nutným podkladem pro vydání opatření obecné povahy. Následně bude návrh opatření obecné povahy s odůvodněním doručen dotčeným osobám, a to veřejnou vyhláškou.

Správní orgán vyvěsí tento návrh na své úřední desce a také na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Za den vyvěšení se považuje den, kdy byl návrh vyvěšen na úřední desce správního orgánu, jež doručuje návrh. Návrh se vyvěsí nejméně na 15 dnů a vyznačí se datum vyvěšení. Datum vyvěšení určuje datum zveřejnění, které nastává patnáctým dnem po dni vyvěšení. A druhou podmínkou je, aby návrh v této lhůtě byl též zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup.[107] Poté musí být návrh zveřejněn nejméně 15 dnů. Návrh opatření obecné povahy v případě potřeby může být též zveřejněn jiným způsobem v místě obvyklém. Společně s návrhem opatření obecné povahy vyzve taktéž správní orgán dotčené osoby, aby podávaly k návrhu připomínky nebo námitky. Tato výzva obsahuje lhůty a způsob podání připomínek a námitek.

Návrh opatření obecné povahy se zveřejňuje s odůvodněním, dokumenty však mohou být příliš rozsáhlé. V těchto situacích správní řád stanovuje, že nemusí být návrh zveřejněn v úplném znění, ale je postačující, aby na úřední

[106] HENDRYCH. *O opatření obecné povahy trochu jinak*. s. 225-226
[107] Den zveřejnění definoval závěr č. 20 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005.

desce bylo uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čích zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Způsob umožňující dálkový přístup ovšem na technické problémy s rozsahem návrhu nenaráží, proto je v tomto případě návrh zveřejněn v úplném znění včetně odůvodnění.

Se zveřejněním návrhu na úřední desce spojuje správní řád zahájení řízení, které je obecně písemné. Veřejně projednat lze návrh v případě, že tak stanovuje zvláštní zákon, nebo určí správní orgán. Veřejné projednání návrhu by mělo pomoct lepšímu uplatnění práv dotčených osob a účelu projednávání návrhu. Koná-li se veřejné projednání, správní orgán vyvěsí dobu a místo konání na úřední desce alespoň 15 dnů předem. Oznámení se zveřejnění také na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy má týkat, a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pokud by hrozilo v dané věci nebezpečí z prodlení, může správní orgán zkrátit dobu oznámení veřejného projednání až na 5 dní, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Nebo může v této situaci správní orgán přistoupit k písemnému řízení, ovšem pokud zvláštní zákon nestanovuje povinné veřejné projednávání návrhu.

Účelem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je, aby se s tímto návrhem mohl kdokoliv seznámit a případně se také k návrhu vyjádřit. Ten, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, může u správního orgánu uplatnit připomínky. Koná-li se veřejné projednání návrhu, lze uplatňovat ústní připomínky, jejichž obsah bude zaprotokolován, a rovněž také písemné připomínky. V případě nekonání veřejného projednání dotčené osoby mohou uplatňovat pouze písemné připomínky. Lhůtu pro uplatnění připomínek stanovuje správní orgán. Uplatněné připomínky jsou podkladem pro opatření obecné povahy, správní orgán se s nimi vypořádá v odůvodnění tohoto institutu. Správní orgán tedy v tomto případě postupuje obdobně jako při správním řízení. Pokud zašle připomínky někdo, jehož práva, povinnosti či zájmy nejsou přímo dotčena opatřením obecné povahy, správní orgán to pouze konstatuje v odůvodnění tohoto institutu.

Speciální režim při projednávání návrhu opatření obecné povahy podle správního řádu platí pro vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, a rovněž také, pokud tak určí správní orgán, pro osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Tyto zmíněné osoby mohou v prekluzivní lhůtě třiceti dnů ode dne zveřejnění

návrhu podat písemné námitky. I v případě konání veřejného projednání návrhu námitky musí být podány písemně. Zmeškání lhůty třiceti dnů nelze prominout. O námitkách rozhoduje podle jejich obsahu správní orgán, který vydává opatření obecné povahy. Toto rozhodnutí, jehož součástí musí být vlastní odůvodnění, je rovněž obsahem odůvodnění opatření obecné povahy. Podle Nejvyššího správního soudu je potřeba na odůvodnění v rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě správních rozhodnutí.[108]

Je-li podáno více námitek, správní orgán musí rozhodnout o každé zvlášť, ale zároveň je hodnotit ve vzájemných souvislostech, a to s dalšími námitkami a taktéž s oprávněnými zájmy dotčených osob. V případě, že správní orgán dojde k závěru, že by vyřízení námitky vedlo k řešení, které ovlivní přímo oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, je správní orgán povinen zjistit její stanovisko. Stanovisko této dotčené osoby se stává podkladem pro opatření obecné povahy a správní orgán se s ním v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat jako s jinými připomínkami, respektive námitkami. Odůvodnění opatření obecné povahy může, jak vyplývá z výše popsané situace, obsahovat i více rozhodnutích o námitkách.

Posouzení, zda dané podání je připomínkou, či námitkou, záleží na tom, kdo toto podání učinil. Není podstatná kvalita ani obsahové náležitosti podání, jak uvedl ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud.[109] Dále se Nejvyšší správní soud k rozdílu mezi námitkou a připomínkou vyjádřil takto: *„z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.“*[110]

Podle právní úpravy ve správním řádu se opatření obecné povahy vyhotovuje písemně, musí obsahovat rovněž *„určité minimální formální náležitosti svého vyhotovení, jako je označení správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, datum jeho vyhotovení, spisovou značku či číslo jednací,*

[108] Rozhodnutí NSS, sp. zn. 1 Ao 5/2010, resp. 2266/2011 Sb. NSS
[109] Rozhodnutí NSS č. j. 2 Ao 1/2008-51
[110] Rozhodnutí NSS č. j. 4 Ao 5/2010-59

*a dále ještě alespoň jméno, příjmení, funkci a podpis příslušné oprávněné úřední osoby.“*[111]

Opatření obecné povahy, aby se stalo závazným, musí nabýt účinnosti, to jej přibližuje více k právním předpisům než správním rozhodnutím. Opatření obecné povahy se stejně jako jeho návrh zveřejňuje formou veřejné vyhlášky. Opatření obecné povahy se zveřejňuje na úřední desce správního orgánu, který jej vydal, taktéž na úředních deskách obecních úřadů v těch obcích, jejichž správních obvodů se tento institut týká. §173 správního řádu, který upravuje zveřejňování opatření obecné povahy, odkazuje na §172 odst. 1, který se týká zveřejňování návrhu opatření obecné povahy. Podle Vedrala[112] by mělo být spíše odkazováno na §172 odst. 2, ve kterém je stanoven postup v případě nemožnosti zveřejnění celého znění návrhu z důvodu velkého rozsahu. Lze tedy dovodit, že v těchto situacích, kdy není možné zveřejnit celé znění opatření obecné povahy z technických důvodů, bude správní orgán postupovat obdobným způsobem jako v případě návrhu opatření obecné povahy, který jsem již popsala výše. Vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy se zveřejňuje i s odůvodněním, jehož součástí jsou rozhodnutí o námitkách, bude tato situace častější než u návrhů. Účinnosti nabývá opatření obecné povahy patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Den vyvěšení veřejné vyhlášky je definován shodně jako u návrhu opatření obecné povahy.[113]

Opatření obecné povahy může nabýt účinnosti již dnem vyvěšení, a to pokud hrozí vážná újma veřejnému zájmu. Tato vážná újma by měla být charakterizována v odůvodnění opatření obecné povahy, rovněž by opatření obecné povahy mělo obsahovat poučení, že účinnosti nabývá dnem vyvěšení. Správní řád počítá také s možností, že zvláštní zákon stanoví nabytí účinnosti opatření obecné povahy bez projednání návrhu s dotčenými orgány a dotčenými osobami.

Příkladem zvláštního zákona, který upravuje výše uvedený postup, je zákon o bankách[114] v případě ohrožení stability bankovního systému, vodní zákon[115] ohledně zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami a zákon

[111] PRŮCHA. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. s. 468
[112] VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář.* 2. aktualit a rozš. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 1370 (dále jen „VEDRAL. *Správní řád: komentář*. s.“)
[113] To vyplývá ze závěru č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ze dne 5. prosince 2005
[114] Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, v platném znění
[115] §6 odst. 4 a §109 odst. 1 vodního zákona

o ochraně veřejného zdraví[116] při stanovení dočasného nebo trvalého zákazu koupání. Proces vydávání těchto neodkladně účinných opatření se z důvodu rychlosti nastoupení účinků podobá správním rozhodnutím, vydaným tzv. na místě.

V souvislosti s touto zvláštní úpravou, kdy nejprve správní orgán vydává opatření obecné povahy, které je účinné okamžikem jeho vyvěšení, a až poté mohou dotčené osoby uplatňovat připomínky a námitky, se nabízí otázka, zda toto dodatečné řízení je smysluplné. Zda může toto řízení změnit opatření obecné povahy. Podle Vedrala[117] mohou v dodatečném řízení připomínky a námitky sloužit jako možný podklad pro změnu či zrušení daného opatření. Podle Hejče[118] tento způsob vydání opatření obecné povahy výraznou měrou snižuje úroveň ochrany práv dotčených osob, proto je podle něj důležité, aby zákonodárce stanovoval tyto případy restriktivně. A zároveň apeluje na správní orgány, aby dané situace zvážily i s ohledem na zájmy dotčených osob a řádně odůvodnily, proč postupují tímto způsobem.

Kromě právní úpravy obsažené v části šesté správního řádu, která je poměrně stručná a obecná, lze při procesu vydávání opatření obecné povahy použít obdobně část první a přiměřeně část druhou správního řádu, a to na základě odkazu v §174 odst. 1 správního řádu. Avšak specifická ustanovení týkající se opatření obecné povahy obsažená ve zvláštních zákonech mají přednost před těmito obecnými pravidly, nacházejícími se ve správním řádu.[119]

---

[116] §82a odst. 1 písm. c) a §94a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění

[117] VEDRAL. *Správní řád: komentář*. s. 1372

[118] HEJČ, David. *Prostředky ochrany subjektivních práv a neodkladně účinná opatření obecné povahy*. In: SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena a HEJČ, David. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: sborník příspěvků z workshopu.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta. 2014 s. 108 (dále jen „HEJČ. *Prostředky ochrany subjektivních práv*. s.“)

[119] HEJČ. *Prostředky ochrany subjektivních práv*. s. 93-109; HENDRYCH. *O opatření obecné povahy trochu jinak.* s. 225-226; HRABÁK, Jan a NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualiz. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 423-428; JEMELKA. *Správní řád*. s. 728-740; POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 2015, s. 742-755 (dále jen „POTĚŠIL. *Správní řád: Komentář*. s.“); PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualit. vydání Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 306-310 (dále jen „PRŮCHA. *Správní právo*. s.“); PRŮCHA. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. s. 465-473; SKULOVÁ. *Správní právo procesní*. s. 352-355; SLÁDEČEK. *Obecné správní právo*. s. 173-174; SLÁDEČEK. *Opatření obecné povahy: staronový jev v našem právním řádu*. s. 369-370; VEDRAL. *Správní řád: komentář*. s. 1349-1381;

## 2.6 Přezkum opatření obecné povahy podle správního řádu

Nejprve bych se chtěla vrátit k rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Podle výslovné dikce správního řádu se nelze proti tomuto rozhodnutí odvolat a ani podat rozklad. Ale je zřejmě možné využít obnovu řízení a přezkumné řízení, a to za přiměřeného užití části druhé správního řádu.[120] Důležitost možnosti přezkoumat rozhodnutí o námitkách spočívá v tom, že podle §172 odst. 5 správního řádu změna nebo zrušení tohoto pravomocného rozhodnutí může mít za následek změnu samotného opatření obecné povahy.

Příkladem, kdy lze použít obnovu řízení, je změna či zrušení některého ze závazných stanovisek dotčených orgánů, o které se správní orgán při rozhodování o námitkách především opíral. Přezkumné řízení přichází v úvahu v případě rozporu rozhodnutí o námitkách se zákonem, nebo pokud procesní vady v řízení o námitkách mohly mít vliv na nesoulad daného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost.

Proti samotnému opatření obecné povahy je podle §173 odst. 2 správního řádu rovněž vyloučeno podat opravný prostředek, tedy odvolání a rozklad. Důvodem je zvláštní povaha této formy činnosti veřejné správy a taktéž zvláštní postup jejího vydávání. Podle §174 odst. 2 správního řádu však lze soulad opatření obecné povahy a právních předpisů posoudit v přezkumném řízení.

Přezkumné řízení opatření obecné povahy se řídí přiměřeně ustanoveními přezkumného řízení podle správního řádu (§94 až §99) se dvěma výslovnými specifiky. Prvním je tříletá lhůta od účinnosti opatření obecné povahy, během které lze vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení. Druhou výjimkou vůči obecné úpravě je stanovení účinků rozhodnutí, které nastávají ode dne jeho právní moci (ex nunc). Úprava v §96 a §99 správního řádu se tak nepoužije. Vzhledem k povaze a účinkům opatření obecné povahy je také vyloučeno použití např. §94 odst. 1 a odst. 3, §95 odst. 3 a odst. 4 správního řádu.

Přezkumné řízení se zahajuje z úřední moci, příslušným orgánem k provedení přezkumného řízení je nadřízený správní orgán správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal. Stejně jako řízení, v rámci kterého se vydává opatření obecné povahy, ani přezkumné řízení tohoto institutu nemá účastníky

[120] Uplatnění obnovy řízení lze dovodit z §174 odst. 1 správního řádu, uplatnění přezkumného řízení z §158 odst. 2 správního řádu, respektive 156 odst. 2. Více informací lze nalézt v publikaci PRŮCHA. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. s. 474.

řízení. Přezkumné řízení by se tak mělo vést obdobným způsobem jako tvorba opatření obecné povahy, taktéž by měl správní orgán své úkony vyvěšovat na své úřední desce, dotčené osoby by měly mít stejné postavení.[121] Příslušný orgán může řízení zastavit, pokud neshledá, že byly porušeny právní předpisy. Nebo může napadené opatření obecné povahy zrušit, popřípadě změnit. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu *„rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy.“*[122]

Souhrnně lze říci, že přezkumné řízení opatření obecné povahy je zvláštní postup podle části šesté správního řádu a nelze jej vést stejným způsobem jako přezkumné řízení pravomocného správního rozhodnutí.[123] Další specifická pravidla přezkumného řízení mohou stanovovat zvláštní zákony, které upravují opatření obecné povahy.

V souvislosti s §173 odst. 2 a §174 odst. 2 správního řádu se nabízí otázka, zda je přípustná obnova řízení. Na základě §173 odst. 2 správního řádu, který nepřipouští možnost použití opravných prostředků, je vyloučena také obnova řízení na žádost. *„Ustanovení §174 odst. 2 je formulováno tak, že neodvozuje možnost přezkoumat opatření obecné povahy v přezkumném řízení na základě přiměřeného užití části druhé s tím, že by upravoval pouze jeho specifika, ale přímo k jeho užití nadřízený správní orgán opravňuje. A contrario lze tak dospět k závěru, že obnovu řízení z moci úřední, jako další dozorčí prostředek upravený v části druhé, nelze ani při přiměřeném užití části druhé na opatření obecné povahy aplikovat.“*[124] To potvrzuje závěr č. 2 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, podle kterého *„řízení o vydání opatření obecné povahy obnovit nelze.“*[125]

Naopak Průcha tvrdí, že *„nařízení obnovy řízení by mohlo prakticky přicházet v úvahu zejména tehdy, kdy by bylo zrušeno či změněno některé ze závazných stanovisek dotčených orgánů, které bylo podkladem pro návrh opatření obecné povahy. (…) Obdobně by zřejmě měla přicházet v úvahu obnova řízení i tam, kdy by bylo zrušeno či změněno rozhodnutí o námitkách jako rozhodnutí,*

[121] Podrobné informace týkající se přezkumného řízení opatření obecné povahy lze nalézt v VEDRAL. *Správní řád: komentář*. s. 1384-1393 a v článku: KOPECKÝ, Martin. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. *Jurisprudence*. 2014, č. 4, s. 14-18.
[122] Rozhodnutí NSS čj. 4 Aos 4/2013-40
[123] VEDRAL. *Správní řád: komentář*. s. 1390
[124] JEMELKA. *Správní řád*. s. 738
[125] Závěr č. 2 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze zasedání ze dne 9. května 2005. Zdroj: POTĚŠIL. *Správní řád: Komentář*. s. 756

*jež ‚bylo podkladem' pro dané opatření obecné povahy. Dovoditelnost uplatnění obnovy řízení lze v daném případě opírat o ustanovení §174 odst. 1 správního řádu.*"[126] Stejný názor je vyjádřen také v komentáři soudního řádu správního,[127] ve kterém je dodáno, že obnova řízení by byla možná provést do tří let od účinnosti opatření obecné povahy, stejně jako u přezkumného řízení. Příslušným správním orgánem k nařízení obnovy a také k vedení nového řízení by byl orgán, který opatření obecné povahy vydal. Výsledkem tohoto řízení by jako u přezkumného řízení bylo nové opatření obecné povahy, které by nahradilo napadené opatření obecné povahy.

Kromě přezkumu opatření obecné povahy podle správního řádu lze zákonnost opatření obecné povahy posoudit v rámci správního soudnictví, této problematice se budu věnovat v následujících kapitolách.[128]

## 2.7 Opatření obecné povahy v právní úpravě

Obecnou úpravu opatření obecné povahy, jak již bylo několikrát poznamenáno výše, nalezneme ve správním řádu. Jaká konkrétní opatření obecné povahy mohou být vydávána a jaké mohou být specifické znaky procedurálního režimu tohoto institutu, stanovují zvláštní zákony. V této kapitole uvedu přehled těchto zvláštních zákonů, nejedná se ovšem o výčet kompletní. Účelem této podkapitoly není, abych se zabývala detailními rozdíly mezi správním řádem a zvláštními zákony v souvislosti s opatřením obecné povahy, ale má být poslední částí uzavírající detailní charakteristiku opatření obecné povahy.

Nejvýznamnějšími zákony, které explicitně upravují opatření obecné povahy a zavedly tento institut jako první, jsou zákon o elektronických komunikacích a nový stavební zákon. Zákon o elektronických komunikacích opravňuje Český telekomunikační úřad, aby opatření obecné povahy vydal v případě plánu využití rádiového spektra, analýzy relevantních trhů, síťových plánů apod.[129] Podle nového stavebního zákona se formou opatření obecné

[126] PRŮCHA. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. s. 474-475
[127] JEMELKA, Luboš a PODHRÁZKÝ, Milan a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 859 (dále jen „JEMELKA. *Soudní řád správní*. s.")
[128] JEMELKA. *Správní řád*. s. 733, 738, 741; KOPECKÝ, Martin. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. *Jurisprudence*. 2014, č. 4, s. 14-18; POTĚŠIL. *Správní řád: Komentář*. s. 753, 756-757; PRŮCHA. *Správní právo*. s. 310-311; PRŮCHA. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. s. 471, 473-475; SKULOVÁ. *Správní právo procesní*. s. 356-359; VEDRAL. *Správní řád: komentář*. s. 1374-1375, 1384-1393
[129] §16, §51 a §62 zákona o elektronických komunikacích, více informací v článku: KYNCL, Libor. Opatření obecné povahy na úseku elektronických komunikací. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 2009, roč. 17, č. 2, s. 135-139

povahy vydávají např. zásady územního rozvoje, územní plány a regulační plány.[130]

Podle zákona o ochraně krajiny a přírody bude vydáno např. opatření obecné povahy, kterým se bude zakazovat nebo omezovat rušivá činnost v rámci ochrany rostlin a živočichů nebo kterým se bude vydávat návštěvní řád národního parku.[131] Vodní zákon předpokládá formu opatření obecné povahy v případě stanovení národních plánů povodí, plánů pro zvládání povodňových rizik, ochranných pásem vodních zdrojů, záplavových území a jejich aktivní zóny apod.[132] §115a vodního zákona specifikuje procedurální režim opatření obecné povahy.

S opatřením obecné povahy se můžeme také setkat v zákoně o veřejném zdravotním pojištění (ohledně stanovení výše náhrady nákladů na léčivé přípravky, transfuzní přípravky apod.),[133] v zákoně o státní památkové péči (v souvislosti s plány ochrany památkových rezervací, památkových zón nebo jejich částí),[134] v krizovém zákoně (např. pro stanovení prvků kritické infrastruktury),[135] v zákoně o metrologii (pro stanovení metrologických a technických vlastností měřidla apod.),[136] a v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu a v zákoně o platebním styku (ohledně stanovení omezení či zákazů na finančním trhu).[137]

Jako příklady zákonů, ve kterých jsou stanoveny pouze definiční znaky opatření obecné povahy, uplatní se tedy materiální pojetí tohoto institutu, lze uvést lesní zákon, a to např. ohledně zákazu či omezení vstupu do lesa,[138] zákon

---

[130] §36 odst. 4, §43 odst. 4 a §62 odst. 1 nového stavebního zákona. Podrobně se touto problematikou zabývá např. BĚLOHRADOVÁ, Jitka a POLÁČKOVÁ, Marie. *Územně plánovací dokumentace a jiná OOP stavebního zákona*. In: KOLEKTIV AUTORŮ. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 151-169.

[131] §56, §78 odst. 2 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně krajiny a přírody, v platném znění. Více informací v článku: BAHÝL'OVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny*. In: Dny práva 2010 – Days of Law. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

[132] §25 odst. 4, odst. 5, §30 odst. 8 vodního zákona, více informací obsahuje článek: KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*, Praha: C. H. Beck, 2010, roč. 2010, č. 18, s. 650-656.

[133] §14a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v platném znění

[134] §6a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění

[135] §29a zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), v platném znění

[136] §6 zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, v platném znění

[137] §9al zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, v platném znění, a §52e zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, v platném znění

[138] §19 lesního zákona. Více informací obsahuje článek: HEJČ, David. *Opatření obecné povahy a lesní zákon*. Dostupné na<http://www.mvcr.cz/clanek/opatreni-obecne-povahy-a-lesni-zakon.aspx>

o myslivosti, v souvislosti s omezením či zákazem vstupu do honitby,[139] a veterinární zákon pro stanovení mimořádných veterinárních a rostlinolékařských opatřeních.[140]

V této souvislosti a s ohledem na materiální pojetí opatření obecné povahy nelze opomenout judikaturu Nejvyššího správního soudu, která označila některé výstupy orgánů veřejné správy za opatření obecné povahy. Jedná se např. o usnesení zastupitelstva obce, kterým se stanovují volební obvody,[141] o stavební uzávěry vydané podle starého stavebního zákona,[142] nebo o některá dopravní značení.[143]

Naopak soudní judikatura taktéž definovala případy, které nelze zařadit pod opatření obecné povahy. Již výše jsem zmiňovala rozhodnutí týkající se vnitřních předpisů a stavovského předpisu. Kromě toho podle Nejvyššího správního soudu není opatřením obecné povahy úřední sdělení České národní banky, v tomto konkrétním případě se jednalo o metodický výklad zákona.[144] Cenový výměr je právním předpisem,[145] politika územního rozvoje koncepčním nástrojem územního plánování,[146] stanovisko ministerstva odborným stanoviskem,[147] nikoliv opatřením obecné povahy podle judikatury Nejvyššího správního soudu.

[139] §9 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění
[140] §13 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (veterinární zákon), v platném znění
[141] Rozhodnutí NSS sp. zn. 4 Ao 4/2010, resp. 2140/2010 Sb. NSS
[142] Rozhodnutí NSS sp. zn. 6 Ao 2/2009, resp. 2405/2011 Sb. NSS
[143] Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 Ao 3/2008, resp. 1794/2009 Sb. NSS. Zajímavou úvahu ohledně opatření obecné povahy v místní regulaci pozemní dopravy obsahuje článek: HEJČ, David, HUSSEINI, Faisal. a KADEČKA, Stanislav. Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální judikatury). *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, roč. 46, č. 1, s. 1-24.
[144] Rozhodnuti NSS sp. zn. 2 Ao 1/2006, resp. 1680/2008 Sb. NSS
[145] Rozhodnuti NSS sp. zn. 2 Ao 3/2010, resp. 2141/2010 Sb. NSS
[146] Rozhodnuti NSS sp. zn. 9 Ao 3/2009, resp. 2009/2010 Sb. NSS
[147] Rozhodnuti NSS sp. zn. 3 Ao 7/2011, resp. 2575/2012 Sb. NSS

# 3 SOUDNÍ PŘEZKUM OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY PŘED 1. LEDNEM 2012

V této kapitole se budu věnovat soudnímu přezkumu opatření obecné povahy před tzv. velkou novelou soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.), která nabyla účinnosti 1. ledna 2012. Je ovšem nutné poznamenat, že tato novela nezměnila kompletně soudní řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Některá ustanovení zůstala obsahově stejná, proto je u nich uvedena i judikatura pozdějšího data.

Nejprve se v této kapitole zaměřím na historii zavedení soudního přezkumu opatření obecné povahy, následně na samotné řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle soudního řádu správního. Nelze taktéž opomenout vzájemný vztah přezkumu opatření obecné povahy podle správního řádu a podle soudního řádu správního. V poslední části této kapitoly se budu zabývat soudním přezkumem rozhodnutí o námitkách. Nejedná se o soudní přezkum opatření obecné povahy v pravém smyslu, avšak rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, proto považuji za podstatné, abych se touto problematikou rovněž zaobírala.

## *3.1 Stručná charakteristika správního soudnictví*

Než se budu blíže zabývat soudním přezkumem opatření obecné povahy, chtěla bych ve stručnosti přiblížit správní soudnictví, protože právě správním soudům přísluší mimo jiné rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

Ústavním základem správního soudnictví v České republice je článek 36 odst. 2 Ústavy České republiky, který stanovuje, že *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“*[148] V této souvislosti si Svoboda[149] položil otázku, zda za rozhodnutí orgánu veřejné moci podle

[148] Čl. 36 odst. 2 Ústavy České republiky

[149] SVOBODA, Petr. *Zaručuje ústavní pořádek České republiky právo na soudní přezkum opatření obecné povahy?* In: GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Pavel a kol. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011, s. 236 (dále jen „SVOBODA. *Zaručuje ústavní pořádek České republiky právo na soudní přezkum OOP?* s.“)

citovaného článku lze považovat také opatření obecné povahy? Na podkladě dvou nálezů Ústavního soudu,[150] ve kterých se Ústavní soud přiklonil k extenzivnímu teleologickému výkladu rozhodnutí, dospěl Svoboda ke kladné odpovědi na danou otázku. Hlavním důvodem daného výkladu je účinná soudní ochrana subjektivních práv fyzických a právnických osob.[151]

Správní soudnictví je jedna z možností, jak kontrolovat veřejnou správu z vnějšku. Základní funkcí správního soudnictví je *„poskytovat soudní ochranu veřejným subjektivním právům, majícím v příslušných souvislostech svůj původ v reálných výstupech činnosti orgánů veřejné správy, popř. i v jiných projevech či dopadech jejího chodu.“*[152]

Na počátku 90. let správní soudnictví vykonávaly civilní soudy, a to podle části páté občanského soudního řádu.[153] I když Ústava České republiky zakotvovala instituci Nejvyššího správního soudu.[154] Odvolání proti rozhodnutí soudů nebylo přípustné, proto se jakýmsi odvolacím orgánem stal Ústavní soud. Toto pojetí správního soudnictví mělo i další nedostatky, které byly kritizovány jak ze strany odborné veřejnosti, tak také ze strany Ústavního soudu. Tuto situaci nakonec vyřešil Ústavní soud, když svým nálezem[155] dnem 31. prosince 2002 celou pátou část občanského soudního řádu zrušil, a tím vytvořil nepřímý tlak na vytvoření ucelené samostatné právní úpravy správního soudnictví. Následně byl přijat soudní řád správní, který upravuje kromě procesních aspektů taktéž *„některé otázky organizace soudů a postavení soudců“*[156] ve správním soudnictví.

Ve správním soudnictví podle soudního řádu správního rozhodují krajské soudy, konkrétně specializované senáty a samosoudci, a Nejvyšší správní soud. Úkolem Nejvyššího správního soudu je především zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování.[157] §4 soudního řádu správního stanovuje, o kterých věcech rozhodují správní soudy, jedná se např. o žaloby proti rozhodnutím správních orgánů, nebo o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.[158]

Naopak z působnosti soudního řádu správního je vyloučen soudní přezkum rozhodnutí, či rozhodování správních orgánů ve věcech soukromého práva. Tato

[150] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 14/07, a sp. zn. IV. ÚS 2239/07
[151] Více se těmito důvody budu zabývat v podkapitole č. 4.3
[152] PRŮCHA. *Správní právo*. s. 332
[153] Pátá část zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění před zákonem č. 151/2002 Sb.
[154] Čl. 91 Ústavy České republiky
[155] Nález Ústavní soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, resp. 276/2001 Sb.
[156] §1 soudního řádu správního
[157] §12 soudního řádu správního
[158] §4 soudního řádu správního

soudní kontrola veřejné správy je realizována civilními soudy, a to opět podle páté části občanského soudního řádu, která byla novelizována[159] v souvislosti s přijetím soudního řádu správního.[160]

## 3.2 Řízení o zrušení opatření obecné povahy před 1. 1. 2012

Jak již bylo výše naznačeno, v souvislosti se zavedením opatření obecné povahy do českého právního řádu nastala paradoxní situace. Před účinností správního řádu, který obecně upravuje institut opatření obecné povahy, nabyla účinnosti novela soudního řádu správního, jež zakotvuje soudní přezkum daného institutu. Novela byla provedena zákonem o elektronických komunikacích s účinností od 1. května 2005. Do soudního řádu správního byl vložen nový díl sedm s názvem „Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části", konkrétně se jednalo o §101a až §101d soudního řádu správního. Tento díl soudního řádu správního byl změněn až v roce 2011, a to tzv. velkou novelou soudního řádu správního, o které bude pojednáno v následující kapitole.

Do konce roku 2011 byl podle §101c soudního řádu správního příslušný k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části Nejvyšší správní soud. Podle Sládečka s ohledem na společné znaky opatření obecné povahy s právními předpisy je pravomoc a příslušnost Nejvyššího správního soudu vhodně zvolena. *„Svědčí tomu i skutečnost, že způsob přezkumu opatření obecné povahy se procesně do značné míry podobá rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu u Ústavního soudu."*[161] Naopak Vedral již v roce 2007 konstatuje, že kompetence Nejvyššího správního soudu je nejspíš oprávněná u opatření obecné povahy s celostátní působností, jak to také předpokládá např. zákon o elektronických komunikacích. I když si lze představit, že by v těchto případech soudní přezkum v prvním stupni prováděly krajské soudy, stejně jako u správních rozhodnutí. *„V případě opatření obecné povahy s omezenou osobní působností (například územní plány) by zřejmě byla vhodnější příslušnost krajských soudů s možností přezkumu jejich rozhodnutí Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti."*[162]

[159] Konkrétně se jednalo o zákon č. 151/2002 Sb.
[160] HENDRYCH. *Správní právo*. s. 519-522; PRŮCHA. *Správní právo*. s. 331-338
[161] SLÁDEČEK. *Obecné správní právo*. s. 175
[162] VEDRAL. Opatření obecné povahy. s. 354

### 3.2.1 Aktivní legitimace

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, jenž tvrdí, že byl opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem na svých právech zkrácen.[163] V daném soudním řízení se posuzuje, zda navrhovatel (v tomto řízení se jedná o návrh, proto se užívá pojem navrhovatel, nikoliv žalobce) byl opravdu na svých právech zkrácen. Proto je důležité, aby navrhovatel uvedl, jakým způsobem zasáhlo opatření obecné povahy do jeho veřejných subjektivních práv. *„(S)Plněním podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy (...)"*[164] Pokud návrh požadovaná tvrzení neobsahuje, soud vyzve navrhovatele, aby je doplnil (podle §37 odst. 5 soudního řádu správního). Když i přes výzvu navrhovatel tvrzení nedoplní, soud návrh odmítne, protože nebude patrné, v jakých ohledech má být zkoumána zákonnost tohoto institutu popřípadě proces vedoucí k jeho vydání.

Tímto ustanovením se otevírá otázka, kdo konkrétně může být aktivně legitimován k podání daného návrhu, odpovědi přinesla judikatura Nejvyššího správního soudu především v souvislosti s územním plánováním. Podle ní nájemce nemovitosti, která se nachází na území dotčeným územním plánem, není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.[165] A není ani společnost, jež má jen bezplatné právo užívání k pozemkům regulovaným územním plánem coby opatření obecné povahy.[166] Podat daný návrh není oprávněn ani vlastník pozemku, u kterého se změnilo funkční využití z izolační zeleně na rekreační zeleň v důsledku změny územního plánu, tedy opatření obecné povahy. Vlastník touto změnou nebyl dotčen na svých právech.[167]

Naopak spoluvlastník nemovitosti je oprávněn daný návrh podat, i pokud jeho podíl není nadpoloviční. Rovněž může návrh podat také jeden z manželů, pokud je nemovitost ve společném jmění manželů, důvodem je, že každý

[163] §101a soudního řádu správního
[164] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009, resp. 1910/2009 Sb. NSS
[165] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009, resp. 1910/2009 Sb. NSS
[166] Usnesení NSS sp. zn 2 Ao 2/2006
[167] Usnesení NSS sp. zn. 3 Ao 3/2010

z manželů má právo se samostatně domáhat ochrany vlastnického práva k věci ve společném jmění manželů.[168]

Ohledně občanských sdružení, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí v oblasti regulované opatřením obecné povahy, lze dospět k názoru, že je vždy nutné posuzovat konkrétní případ, a to i s ohledem na mezinárodní závazky České republiky včetně závazků plynoucích z členství v Evropské Unii. Např. na základě specifik daného případu byla přiznána danému občanskému sdružení aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě návštěvního řádu národního parku Šumava.[169] V ostatních případech podle judikatury spíše nejsou tato občanská sdružení nebo tzv. dotčená veřejnost podle čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy[170] zejména ve vztahu k územnímu plánování aktivně legitimována k podání daného návrhu.[171] Tato legitimace je srovnávána s žalobní legitimací tzv. ekologických spolků v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle §65 a následujících soudního řádu správního. *„V řízení o zrušení opatření obecné povahy zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická §65 odst. 2, a pouhé dotčení vyplývající ze zkrácení procesních práv zde není (alespoň ve světle současné judikatury) dostatečné.“*[172]

Velice zajímavá je také judikatura týkající se aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve sféře dopravního značení, které je typickým příkladem opatřením obecné povahy. Např. v případě, kdy opatřením obecné povahy byl upraven provoz na místní komunikaci zákazovou značkou „zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 9 tun“, je aktivně legitimován vlastník areálu v dané lokalitě. Jelikož omezením vjezdu daných nákladních vozidel je mu fakticky znemožněno podnikat ve svém areálu. Tím jsou daným opatřením obecné povahy dotčena jeho práva.[173]

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jsou oprávněny podat taktéž subjekty, které mohou podat námitky ale rovněž také subjekty, které mají právo uplatnit připomínky v procesu tvorby tohoto institutu.[174]

[168] Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Ao 5/2010, resp. 2266/2011 Sb. NSS
[169] Rozhodnutí NSS sp. zn. 6 Ao 5/2010, resp. 2185/2011 Sb. NSS
[170] Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.
[171] Rozhodnutí NSS sp. zn. 3 Ao 2/2007
[172] JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 862
[173] Rozhodnutí NSS sp. zn. 7 Ao 3/2009
[174] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 2/2010, resp. 2215/2011 Sb. NSS

V této souvislosti se nabízí opačná otázka, a to, zda jsou aktivně legitimovány taktéž osoby, které při tvorbě opatření obecné povahy neuplatnily námitky či připomínky. Obecně je princip subsidiarity soudního přezkumu vůči správnímu rozhodování stanoven v §5 soudního řádu správního, ochrany práv ve správním soudnictví se lze domáhat až po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Podle §173 odst. 2 správního řádu nelze podat opravné prostředky proti opatření obecné povahy. Ovšem určité mechanismy, kterými se lze bránit proti opatření obecné povahy, představují právě námitky a připomínky. Postoj ohledně aktivní legitimace těchto osob proto nebyl jednotný. Konečný názor přineslo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle něhož soud návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemůže odmítnout pro nedostatek procesní legitimace z důvodu neuplatnění námitek či připomínek při tvorbě opatření obecné povahy. Procesní pasivita navrhovatele může být způsobena jak objektivními, tak subjektivními faktory. „*Její význam 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 a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.*“[175]

V §101a odst. 1 soudního řádu správního je dále vyjádřen subsidiární vztah řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy k případným řízením o žalobě proti rozhodnutí, nečinnosti či zásahu. Pokud je navrhovatel podle zákona oprávněn podat ve věci, ve které bylo užito opatření obecné povahy, žalobu nebo jiný návrh ve správním soudnictví, pouze společně s tímto návrhem může navrhnout zrušení opatření obecné povahy. V praxi se jedná především o správní rozhodnutí, pro která je opatření obecné povahy právním podkladem. Aktivní legitimace navrhovatelů v těchto případech bývá bezesporná.[176]

Podle §101a odst. 2 soudního řádu správního je také Ministerstvo vnitra aktivně legitimované k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydané obcí nebo krajem. Tato legitimace Ministerstva vnitra souvisí s dozorčí pravomocí tohoto ministerstva nad výkonem samostatné působnosti

[175] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 2/2010, resp. 2215/2011 Sb. NSS
[176] Rozhodnutí NSS sp. zn. 5 Aos 3/2013. Jedná se o rozsudek vydaný po novele (zákon č. 303/2011 Sb.), lze jej zde uvést, protože tato část soudního řádu správního nebyla změněna.

územních samosprávných celků. Avšak ministerstvo v tomto případě může podat soudu pouze návrh na zrušení opatření obecné povahy, nikoliv ho pozastavit jako třeba v případě obecně závazné vyhlášky, nebo usnesení zastupitelstva. Ministerstvo vnitra je na základě tohoto ustanovení nejspíše taktéž aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které bylo vydáno orgánem územního samosprávného celku v přenesené působnosti.[177]

Návrh na zrušení opatření obecné povahy vydané krajem je podle §101a odst. 3 soudního řádu správního oprávněna podat také obec. Toto ustanovení v jistém smyslu napodobuje §64 odst. 2 písm. j) zákona o Ústavním soudu,[178] podle kterého je zastupitelstvo obce oprávněné Ústavnímu soudu podat návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží. Účelem obou ustanovení je chránit právní postavení obce před případnými zásahy kraje do její samostatné působnosti. Podle Vedrala z povahy věci vyplývá, že aktivně legitimována je pouze obec, která se nachází na území kraje, jehož orgán vydal dané opatření obecné povahy, i když soudní řád správní takovou podmínku výslovně neurčuje.[179]

Z důvodu komplexnosti výkladu o aktivní legitimaci obce k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a jelikož obsahově dané ustanovení nebylo změněno tzv. velkou novelou soudního řádu správního, uvedu na tomto místě i pozdější názory týkající se této problematiky. V komentáři soudního řádu správního[180] je uveden názor autorů, že aktivní legitimace obce z jiného kraje by byla případně možná v situaci, kdy opatření obecné povahy kraje se svým významem dotýká této obce. Současně ovšem odkazují na soudní rozhodnutí, které potvrzuje názor Vedrala. *„Pokud by soud akceptoval názor odpůrce, tedy že obec je legitimována podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jen v části týkající se jejich práv či území, legitimaci (…) by nemístně zúžil a přiblížil ji spíše legitimaci dané ustanovením §101a odst. 1 SŘS. Jediný limit, byť ani ten neplyne přímo z textu zákona, je třeba spatřovat v tom, že pro splnění podmínky legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (…) je třeba, aby se jednalo o obec, která je součástí kraje, jehož opatření obecné povahy napadá.“*[181]

Na základě daného rozhodnutí lze usuzovat, že obec má privilegované postavení vůči osobám podle §101a odst. 1 soudního řádu správního, nemusí být

[177] VEDRAL. *Správní řád: komentář*. s. 1376
[178] Zákon č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, v platném znění
[179] VEDRAL. *Správní řád: komentář*. s. 1377
[180] JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 867
[181] Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 50 A 6/2012

tedy zkrácena na svých právech daným opatřením obecné povahy. To také potvrdil Nejvyšší správní soud. *„Opodstatněnost tohoto privilegovaného postavení je nutno hledat ve specifickém vztahu obce a kraje. (…) opatření obecné povahy vydané krajem může v mnohém ovlivňovat autonomii obcí při řešení otázek spadajících do jejich pravomocí. Posuzování zásahu do právní sféry obce proto musí být komplexnější než v případě zásahu do právní sféry jiných fyzických a právnických osob.“*[182]

Ohledně otázky, zda je oprávněná podat návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části městská část, popřípadě městský obvod územně členěných statutárních měst, neexistuje jednotný pohled. Proto se jí zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který tuto legitimaci městské části hlavního města Prahy v případě územního plánu Prahy přiznal. Jedním z uvedených argumentů bylo právo městské části na samosprávu a vlastní působnost.[183]

Tento přehled navrhovatelů, kteří jsou oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ovšem není konečný. Existuje mnoho dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se týkají této problematiky. Hlavním cílem daného výčtu bylo poukázat na to, že vždy záleží na konkrétních okolnostech daného případu. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, *„v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.“*[184]

Závěrem je však nutné podotknout, že aktivní procesní legitimaci navrhovatele, jež se posuzuje jako podmínka přípustnosti návrhu, nelze směšovat s aktivní věcnou (hmotnou) legitimací, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Přípustný návrh musí obsahovat zákonem stanovená tvrzení, která jsou taktéž myslitelná a logicky konsekventní, avšak nemusí být pravdivá. Ovšem pravdivost tvrzení je důležitá pro posouzení aktivní věcné legitimace, tedy zda navrhovatel byl opravdu zkrácen napadaným opatřením obecné povahy, a to probíhá až v samotném soudním řízení.[185]

Jen v případech *„nedostatku procesní legitimace (např. absence osoby v právním slova smyslu na místě navrhovatele, nedostatek tvrzení o poškozených právech či nedostatek tvrzení o nezákonnosti napadaného aktu) a jen zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (navrhovatel tvrdí porušení práva, jehož nemůže být nositelem), zjistitelných bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu*

[182] Rozhodnutí NSS sp. zn. 7 Aos 2/2012
[183] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 3 Ao 9/2011, resp. 2887/2013 Sb. NSS
[184] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009, resp. 1910/2009 Sb. NSS
[185] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009, resp. 1910/2009 Sb. NSS

*samotného,"*[186] lze podle judikatury Nejvyššího správního soudu odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části z důvodu, že návrh byl podán zjevně neoprávněnou osobou podle §46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního. V opačném případě soud přistupuje k meritornímu projednávání návrhu.

Soudní řád správní v §101b vylučuje účast dalších osob na řízení. Toto ustanovení vylučuje možnost uplatnění procesních práv, jež jsou ve správním soudnictví spojována s obecným institutem osob zúčastněných na řízení. Zabraňuje všem ostatním adresátům práv či povinností stanoveným v opatření obecné povahy se účastnit daného řízení, i přestože budou dotčeni rozhodnutím soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Procesní práva v řízení o zrušení opatření obecné povahy jsou tak přiznána pouze navrhovateli a odpůrci.

### 3.2.2 Pasivní legitimace

Účastníkem řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, jak vyplývá již z výše uvedeného, je taktéž odpůrce. Podle §101a odst. 4 soudního řádu správního je to ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo jeho části je navrhováno. V této části soudního řádu správního není upraveno procesní nástupnictví. Per analogiam legis by bylo možné použít pravidlo, jež je stanoveno v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Pasivně legitimovaným by se nejspíše stal orgán, na který v předmětné věci přešla působnost vydat opatření obecné povahy.

Odpůrce v případě konkrétního opatření obecné povahy rovněž může být určen ve zvláštních zákonech, např. podle §54 odst. 2 nového stavebního zákona územní plán vydává zastupitelstvo obce. Avšak v tomto případě dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu k jinému stanovisku.

Nejprve vycházel Nejvyšší správní soud z jazykového a systematického výkladu §101a odst. 4 soudního řádu správního, za odpůrce byl považován přímo orgán obce, který napadané opatření obecné povahy vydal. Později se začaly vyskytovat názory, které upřednostňovaly obecnější výklad daného ustanovení založený na povaze odpůrce. Odpůrcem by měl být územní samosprávný celek, jelikož orgán obce vydává opatření obecné povahy jménem územního samosprávného celku, za který jedná.

[186] BAHYL'OVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího soudu: Opatření obecné povahy (podruhé): K aktuálním otázkám judikatury. *Soudní rozhledy*. 2011, roč. 17, č. 7, s. 239

Nelze vycházet z označení odpůrce uvedeného v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, protože je určen ex lege. Přístupy jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu byly odlišné, proto se k tomu vyjádřil rozšířený senát. *„Zastupitelstvo zde přes tyto složitosti však přece jen nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán. Právě existence občany obce přímo voleného zastupitelstva je jedním z nejvýraznějších projevů práva na samosprávu. Nositelem tohoto práva však není zastupitelstvo, nýbrž územní samosprávná jednotka (veřejnoprávní korporace, tj. právnická osoba), jejímž orgánem zastupitelstvo je a jež svým zastupitelstvem v zákonem stanovených případech rozhoduje (vydává akty s právními důsledky). Situace je zde analogická např. se situací (soukromoprávních) akciových společností – představenstvo akciové společnosti je orgánem této společnosti, ono v zákonem vymezeném rozsahu rozhoduje (činí úkony s právními důsledky), avšak jeho jednání je přičitatelné společnosti a tuto společnost zavazuje.“*[187]

Komentář soudního řádu správního[188] se však s daným postojem Nejvyššího správního soudu zcela neztotožňuje a upozorňuje, že pravomoc vydat opatření obecné povahy je dána zastupitelstvu obce, nikoliv územnímu samosprávnému celku, který disponuje hmotněprávní subjektivitou.

Avšak účastníkem řízení z hlediska procesní subjektivity může být i útvar, který nedisponuje hmotněprávní subjektivitou (právní osobností). Podle §33 odst. 3 soudního řádu správního má procesní způsobilost také správní orgán, pokud tedy napadené opatření obecné povahy vydalo ministerstvo, bude žalováno právě ono, nikoliv Česká republika.

### 3.2.3 Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Řízení o zrušení opatření obecné povahy se řídí zásadou dispoziční a je proto zahajováno pouze na návrh. Návrh na zrušení opatření obecné povahy může být podán vůči celému, nebo jen vůči jeho části. Návrh může směřovat proti jedné konkrétní části opatření obecné povahy, nebo také proti několika vybraným. Důležité ovšem je posouzení, zda nenapadaná (nezrušená) část je schopná samostatně existovat. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že se při hodnocení

[187] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn 1 Ao 1/2009, resp. 1910/2009 Sb. NSS
[188] POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 942 (dále jen „POTĚŠIL. *Soudní řád správní*. s.“)

zákonnosti změny tohoto institutu řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti a podle okolností konkrétní věci může zrušit i jen jeho část, pokud to charakter napadeného opatření obecné povahy umožňuje, a to i když návrh byl podán vůči celému opatření obecné povahy.[189]

Díl sedm soudního řádu správního neurčuje speciální náležitosti pro návrh. Obecné náležitosti každého úkonu účastníků řízení, tedy i návrhu na zrušení opatření obecné povahy, stanovuje §37 soudního řádu správního. Podle tohoto ustanovení musí být z návrhu zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje. A musí být podepsán a datován. Vždy navrhovatel uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Jiné osobní údaje obsahuje návrh jen v případě, že jsou potřebné s ohledem na povahu věci, jež má být soudem projednána. K návrhu navrhovatel musí připojit listiny, kterých se dovolává.

Návrh lze provést písemně, ústně do protokolu, nebo v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona. Pokud je návrh učiněn v jiné formě, do tří dnů musí být potvrzen písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží.[190]

Pro úplnost bych chtěla dodat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je zpoplatněn. Podle položky 14a bod 2 písm. d) přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, byl soudní poplatek ve výši 1000 Kč až do 1. září 2011. Po novelizaci tohoto zákona byl soudní poplatek zvýšen na 5000 Kč, nyní je stanoven položkou 18 bod 2 písm. b) přílohy zákona o soudních poplatcích. Povinnost zaplatit poplatek vzniká každému navrhovateli a za každé napadené opatření obecné povahy. Nesplní-li navrhovatel svou poplatkovou povinnost i přes výzvu soudu ve stanovené lhůtě, řízení se zastavuje.[191]

### 3.2.4 Rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Nejvyšší správní soud v tomto řízení posuzuje podle §101d odst. 1 soudního řádu správního soulad opatření obecné povahy se zákonem, dále také to, zda správní orgán, který vydal opatření obecné povahy, postupoval v mezích své působnosti a také v mezích své pravomoci. Rovněž je

[189] Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 Ao 2/2007, resp. 1462/2008 Sb. NSS
[190] §37 odst. 2 soudního řádu správního
[191] §47 písm. c) soudního řádu správního a §9 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění

posuzováno, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem. Souhrnně lze říct, že je zkoumána jak procesní, tak obsahová stránka.

Soudní řád správní výslovně nestanovuje možnost vyslovení nicotnosti opatření obecní povahy nebo jeho části, jako u řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.[192] Důvodem vyslovení nicotnosti by mohla být absolutní věcná nepříslušnost při vydání tohoto institutu. Vedral k tomu poznamenává, že *„zatímco správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal, by mohl (alespoň teoreticky) jeho nicotnost prohlásit na základě §174 odst. 1 a §77 odst. 1 správního řádu, Nejvyšší správní soud bude moci v případě absolutního nedostatku příslušnosti správního orgánu k jeho vydání takové opatření obecné povahy ‚pouze' zrušit jako nezákonné.“*[193]

V §101d odst. 2 soudního řádu správního jsou uvedeny důvody, které mohou vést ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy zruší, pokud je v rozporu se zákonem, nebo pokud správní orgán, který jej vydal, překročil meze své působnosti, či pravomoci. Čtvrtým důvodem je, že nebylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Soud rozhodne o tomto návrhu do třiceti dnů poté, co návrh došel k soudu.

V historicky prvním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajícím se opatření obecné povahy byl formulován algoritmus (test) přezkumu tohoto institutu, jehož na sebe navazující kroky vyplývají ze zákonných hledisek, tedy §101d odst. 1 a odst. 2 soudního řádu správního. Považuji za vhodné tento algoritmus citovat v plném rozsahu:

*„1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.*

*2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy*

[192] §76 odst. 2 soudního řádu správního
[193] VEDRAL. Opatření obecné povahy. s. 354

*realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).*

*3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).*

*Zatímco výše uvedená kritéria daného algoritmu jsou formální, následující dvě jsou kritérii materiálními. Soud proto v dalších částech algoritmu přihlíží již k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy.*

*4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.*

*5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“*[194]

K pátému kroku, testu proporcionality, se později v souvislosti s územními plány vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, podle kterého soud

[194] Rozhodnutí NSS č. j. 1Ao 1/2005-98, resp. 740/2006 Sb. NSS

*„především zkoumá, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.“*[195] Tyto podmínky musí být splněny kumulativně, v opačném případě je soud oprávněn opatření obecné povahy zrušit v té části, která souvisí s daným zásahem.

K tomu však rozšířený senát dodává, že v některých případech nelze dosáhnout cílů územního plánování takovým způsobem, kterým by se dotkl všech vlastníků na území regulovaném opatřením obecného povahy ve spravedlivé míře. Proto je přípustný i proti vůli vlastníka zásah přesahující tuto míru. Přípustnost tohoto zásahu je dána ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a při dodržení zásady subsidiarity a minimalizace daného zásahu. Za těchto okolností není tedy tento zásah důvodem ke zrušení opatření obecní povahy (územního plánu).[196]

Nelze se však domnívat, že přezkum proporcionality může být neomezený. Podle Nejvyššího správního soudu z hlediska proporcionality nelze požadovat, aby soud provedl odbornou úvahu, ve které by vážil na jedné straně důležité veřejné zájmy nebo veřejný zájem a na straně druhé ochranu vlastnictví, pokud tuto úvahu neprovedl před ním příslušný správní orgán z důvodu zavinění pasivity navrhovatelů. Takovýto postup by byl nepřiměřený zásah do dělby moci, zásah do práva na samosprávu a taktéž by byl rozporný s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří již v průběhu řízení aktivně prosazovali svá práva.[197]

Jak jsem již zmínila výše, správní řád není jediný předpis, který upravuje postup tvorby opatření obecné povahy. Proto přezkum procesní postupu automaticky nemusí znamenat postup podle části šesté správního řádu. Tzn., že opatření obecné povahy je vydáno zákonem stanoveným způsobem, i když se správní řád neuplatní. Jedná se o případy, kdy je správní řád výslovně vyloučen. Např. usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy, kterým území města bylo rozděleno na sedm volebních obvodů pro potřeby voleb do tohoto zastupitelstva. Věcně bylo toto usnesení posouzeno jako opatření obecné povahy.[198]

K algoritmu posouzení opatření obecné povahy se zákonem Nejvyšší správní soud dodává, že při přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou je

[195] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009, resp. 1910/2009 Sb. NSS
[196] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009, resp. 1910/2009 Sb. NSS
[197] Rozhodnutí NSS sp. zn. 6 Ao 5/2011
[198] Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 Ao 3/2008, resp. 1794/2009 Sb. NSS

vázán návrhem. Požaduje-li navrhovatel zrušení jen konkrétní části, soud se zabývá pouze touto části. Na druhou stranu soud není vázán právními důvody návrhu, jak vyplývá z §101d odst. 1 soudního řádu správního. Soud může opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů, než které uvedl navrhovatel.

Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že *„navzdory ‚nevázanosti právními důvody' nelze pominout, že přirozeným prvkem řízení podle §101a a násl. SŘS – vzhledem k celkové konstrukci jeho úpravy, reflektující typovou skutkovou základnu a přítomnost logicky plného (soukromého) zájmu navrhovatele – je procesní aktivita primárně samotného navrhovatele (...). Navrhovatelovým tvrzením o porušení jeho konkrétního práva a o tomu relevantních skutkových okolnostech se tak zásadně vymezuje předmět řízení, a nelze naopak na soud klást požadavek vlastního (dalšího, jen jím iniciovaného) úsilí ke zjištění (vyhledání, resp. vyšetření), zda jsou zde práva jiná, jež mohou být opatřením obecné povahy dotčena, a na jakém skutkovém základě tak tomu může být.“*[199]

Návrh na zrušení opatření obecné povahy může taktéž směřovat vůči změně opatření obecné povahy. Pokud není samotné opatření obecné povahy napadáno, soud musí jako předběžnou otázku zkoumat srozumitelnost měněného opatření obecné povahy a jeho vztah k napadené změně. Shledá-li soud opatření obecné povahy nesrozumitelným a neodstraňuje-li tento stav ani napadená změna, je nezbytné tuto změnu opatření obecné povahy zrušit.[200]

Dojde-li Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené k závěru, že opatření obecné povahy popřípadě jeho část má být zrušeno, zruší jej dnem, který určí v rozsudku, jak vyplývá z §101d odst. 2 soudního řádu správního. Pouze na základě jazykového výkladu by bylo možné předpokládat, že opatření obecné povahy lze zrušit i ke dni, jenž předchází dnu nabytí právní moci zrušujícího rozsudku, popřípadě dnu podání návrhu na zrušení daného opatření obecné povahy. Nebo jej zrušit ex tunc, totiž od okamžiku účinnosti tohoto institutu.

Avšak toto pojetí by byl v rozporu se systematickým výkladem tohoto ustanovení a také s ústavními principy pro zrušení aktů orgánů veřejné správy (zásada ochrany nabytých práv). Jak již bylo řečeno výše, opatření obecné povahy má společné znaky s právními předpisy, v obecném rozměru od okamžiku

[199] Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 456/09
[200] Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Ao 6/2010, resp. 2445/2011 Sb. NSS

účinnosti zakládá určitou právní jistotu. To je také zohledněno v §101d odst. 4 soudního řádu správního, podle kterého *„práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena.“*[201] Rovněž je nutné podotknout, že v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů před Ústavním soudem je doktrinálně přijímán názor, který pojímá tuto pravomoc jen pro futuro. Na základě toho vyslovuje komentář soudního řádu správního[202] názor, že je nutné na tuto pravomoc soudu nahlížet pouze jako na možnost stanovit pozdější den zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, než je den nabytí právní moci zrušujícího rozsudku.

Často bývá opatření obecné povahy rušeno z důvodu nezákonného postupu správního orgánu při vydávání této formy činnosti veřejné správy (3. krok uvedeného algoritmu). Soud vždy posuzuje, zda zjištěný nezákonný postup správní orgánu při tvorbě opatření obecné povahy a jeho výsledek zasáhl do práv navrhovatele. Soud opatření obecné povahy zruší, pokud dojde k závěru, že pochybení příslušného orgánu v dané konkrétní věci překročila přijatelnou mez. *„K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením, stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů.“*[203]

Další frekventovanou vadou, na základě které soud opatření obecné povahy zruší pro nepřezkoumatelnost, je nedostatečné odůvodnění. Podle Nejvyššího správního soudu v odůvodnění opatření obecné povahy *„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.“*[204]

V případě, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není důvodný, soud jej zamítne. Nejvyšší správní soud kromě zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a zamítnutí návrhu nemůže rozhodnout jiným způsobem. Např. nemůže změnit opatření obecné povahy, protože tím by zasahoval do pravomoci příslušných orgánů.

[201] §101d odst. 4 soudního řádu správního
[202] POTĚŠIL. *Soudní řád správní*. s. 955
[203] Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 Ao 2/2010
[204] Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Ao 3/2008, resp. 1795/2010 Sb. NSS

### 3.2.5 Účinky zrušení opatření obecné povahy

Jak již bylo citováno výše, §101d odst. 4 soudního řádu správního stanovuje, že právní vztahy regulované opatřením obecné povahy zůstávají i po jeho zrušení v platnosti. Jinými slovy dříve nabytá práva a uložené povinnosti nejsou touto změnou ovlivněny. Např. jestliže došlo k realizaci stavby na základě zrušeného opatření obecné povahy, nelze zpětně tuto stavbu zpochybňovat. Toto ustanovení je v souladu s principem ochrany právní jistoty v případě právního působení orgánů veřejné moci vůči adresátům.

Jistou výjimku z výše uvedeného představuje §101d odst. 3 soudního řádu správního, který reaguje na situaci, kdy na základě zrušeného opatření obecné povahy nebo jeho zrušené části bylo pravomocně rozhodnuto o správním deliktu. Např. se může jednat o porušení stavební uzávěry a následně uložená sankce stavebníkovi v podobě rozhodnutí o odstranění stavby. V těchto případech je opatření obecné povahy nebo jeho část podkladem pro vydání rozhodnutí o sankci a soudní řád správní umožňuje osobě, která je odpovědná za spáchání daného správního deliktu, aby prostřednictvím obnovy řízení bylo zrušeno dané sankční rozhodnutí. Obnova řízení se řídí podle ustanovení příslušného procesního předpisu, typicky správního řádu.

Podání návrhu na povolení obnovy řízení automaticky neznamená, že je přiznán odkladný účinek daného rozhodnutí. Podle §100 odst. 6 správního řádu má odkladný účinek teprve rozhodnutí správního orgánu o povolení obnovy řízení. Pokud ovšem hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu, může být odkladný účinek přiznán již návrhu na povolení obnovy řízení. V případě sankčního rozhodnutí vydaného na základě zrušeného opatření obecné povahy nebo jeho části lze důvodně předpokládat, že odkladný účinek bude přiznán již v dřívější fázi.

Je však nutní dodat, že se musí jednat o pravomocné sankční rozhodnutí, ale nikoliv již vykonané. Byla-li již např. pokuta zaplacena, nebo uplynula-li doba zákazu činnosti, neprováděla by se obnova řízení.

Podle §101d odst. 5 soudního řádu správního nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, toto ustanovení ovšem nevylučuje použití §60 odst. 8 soudního řádu správního, totiž moderaci práva na náhradu nákladů řízení.[205]

[205] BAHYL'OVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího soudu: Opatření obecné povahy (podruhé): K aktuálním otázkám judikatury. *Soudní rozhledy*. 2011, roč. 17, č. 7, s. 237-241;

## 3.3 Přezkum opatření obecné povahy dle správního řádu a dle soudního řádu správního

Možností souběhu přezkumného řízení podle správního řádu a řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle soudního řádu správního se zabýval i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a ze závěru č. 106 tohoto zasedání vyplývá, že *„přezkumné řízení lze zahájit, případně v zahájeném přezkumném řízení lze pokračovat i po podání žaloby proti přezkoumávanému rozhodnutí ke správnímu soudu podle soudního řádu správního.“*[206] Tento postoj platí rovněž pro opatření obecné povahy. Ale je nutné dodat, že je vhodné, aby byl soud informován o vedeném přezkumném řízení. Soud by mohl v tomto případě použít §48 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního, podle něhož může usnesením předseda senátu popř. samosoudce řízení přerušit, pokud zjistí, že byl ve věci podán zákonem připouštěný podnět či návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí, nebo že bylo zahájeno takové řízení. Uplatnila by se tak zásada subsidiarity soudního přezkumu a také minimalizace zásahů soudů do výkonu veřejné správy.

Pokud by se soud a správní orgán vzájemně neinformovaly o již vedených řízeních, nastala by situace, kdy jeden rozhodne a druhé řízení se tak stane bezpředmětné. Zruší-li opatření obecné povahy správní orgán v přezkumném řízení a bude již probíhat soudní přezkum, soud musí řízení zastavit. Není totiž splněna jedna z nezbytných podmínek řízení před soudem, totiž existence napadaného opatření obecné povahy.[207] Obdobně to platí i v opačném případě. Při tomto souběhu by nejspíš vznikl zásadní praktický problém, a to opatřování spisové dokumentace.

Může taktéž nastat situace, kdy podnět k zahájení přezkumného řízení je podán dříve než návrh na zrušení opatření obecné povahy podle soudního řádu správního, ale přezkumné řízení podle správního řádu nebylo zahájeno. Soudní řízení nemusí být přerušeno, §48 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního tuto možnost připouští. Hlavním důvodem je to, že není jisté, zda dané přezkumné řízení bude správním orgánem zahájeno.[208]

---

BROTHÁNKOVÁ, Jana a ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. Praha: Linde, 2006, s. 188-191; JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 858-890; POTĚŠIL. *Soudní řád správní*. s. 937-960; VEDRAL. Opatření obecné povahy. s. 351-355

[206] POTĚŠIL. *Správní řád: Komentář*. s. 757

[207] Srov. Usnesení NSS sp. zn. 8 Ao 8/2011

[208] JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 859; POTĚŠIL. *Správní řád: Komentář*. s. 757

Z důvodu komplexnosti výkladu bych chtěla doplnit, že se tímto souběhem zabýval i Krajský soud v Praze, který dospěl ke stejnému výše uvedenému názoru a upozornil v této souvislosti na odlišný smysl obou institutů. Přezkumné řízení podle správního řádu je podle jeho názoru vnitřní dozorčí prostředek v rámci výkonu veřejné správy a soudní řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části představuje soudní prostředek ochrany veřejných subjektivních práv. Podle jeho názoru taktéž nelze opomenout odlišný rozsah přezkumu opatření obecné povahy mezi oběma řízeními a také rychlost rozhodnutí, která je zákonem kladena na soud, oproti přezkumnému řízení.[209]

## 3.4 Soudní přezkum rozhodnutí o námitkách

Rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, jak jsem uvedla již výše. Podle správního řádu změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem pro změnu samotného opatření obecné povahy. K řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Z těchto důvodů jsem se rozhodla tuto problematiku přiblížit na tomto místě. I když si uvědomuji, že rozhodnutí o námitkách je samostatným výstupem orgánů veřejné správy a nemohu jej ztotožňovat s opatřením obecné povahy.

Rozhodnutí o námitkách jako součást odůvodnění opatření obecné povahy může být přezkoumáváno v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ale může taktéž obstát jako samostatné rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, *„rozhodnutí o námitkách pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy je z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím, jehož soudní přezkum není a priori vyloučen.“*[210] Opatření obecné povahy vlastně slouží jen jako prostředek oznámení tohoto rozhodnutí.

Rozhodnutí o námitkách samostatně přezkoumává krajský soud v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, podle §65 a následujících soudního řádu správního. Jelikož správní řád proti tomuto rozhodnutí vylučuje možnost podání odvolání, nebo rozkladu, není v tomto případě nutné zkoumat vyčerpání řádných opravných prostředků. Splnění této podmínky řízení by se posuzovalo pouze v případě, že by užití řádných opravných prostředků připouštěl

[209] Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 50 A 6/2012
[210] Usnesení NSS sp. zn. 2 Ao 5/2010, resp. 2244/2011 Sb. NSS

zvláštní zákon. Pokud soud pravomocné rozhodnutí o námitkách změní, popřípadě zruší, je na správním uvážení správního orgánu, zda změna či zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách zakládá změnu samotného opatření obecné povahy. Pokud ano, správní orgán postupuje stejně jako při tvorbě této formy činnosti veřejné správy, ve většině případů podle §172 a §173 správního řádu.

Avšak v situacích, kdy osoba podávající žalobu proti pravomocnému rozhodnutí o námitkách není dotčena na svých veřejných subjektivních právech tímto rozhodnutím, ale až samotným opatřením obecné povahy, není možné toto rozhodnutí přezkoumávat samostatně.[211]

V této souvislosti se nabízí otázka, zda je možné samostatně taktéž přezkoumávat v rámci správního soudnictví rozhodnutí v přezkumném řízení, týkající se opatření obecné povahy. Jak bylo řečeno již ve druhé kapitole, výsledkem přezkumného řízení opatření obecné povahy je nové opatření obecné povahy. Ve správním soudnictví je možné jej přezkoumat podle dílu 7 soudního řádu správního, tedy v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. To samé platí v případě obnovy řízení, kdy výsledkem řízení je nové opatření obecné povahy, které to původní (napadané) nahrazuje. Jak potvrzuje v novějším rozsudku Nejvyšší správní soud, *„správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy.“*[212]

[211] JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 860 - 861
[212] Rozhodnutí NSS sp. zn. 4 Aos 3/2013, resp. 3005/2014 Sb. NSS

# 4 SOUDNÍ PŘEZKUM OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY PO 1. LEDNU 2012

Na začátku této kapitoly popíšu vznik tzv. velké novely soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.), jež nabyla účinnosti 1. ledna 2012. Následně porovnám konkrétní změny, které tato novela přinesla, s původní úpravou soudního přezkumu opatření obecné povahy. I přestože Česká republika patří ke kontinentálnímu systému práva, který nepovažuje soudní rozhodnutí za pramen práva na rozdíl od anglosaského systému práva, judikatura, především Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu, významně ovlivňuje obsah českého práva. Soudní přezkum opatření obecné povahy z tohoto pohledu není výjimkou, o názorech Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu pojednám na konci této kapitoly.

## *4.1 Tzv. velká novela soudního řádu správního*

Návrh na změnu soudního řádu správního, který se následně stal zákonem č. 303/2011 Sb., předložila nejprve tehdejší ministryně spravedlnosti Daniela Kovářová, na přípravě tohoto návrhu pracovali kromě jiných také předseda Nejvyššího správního soudu Josef Baxa a místopředseda Nejvyššího správního soudu Michal Mazanec. V březnu 2010 Legislativní rada vlády daný návrh projednala a doporučila ke schválení vládě ve znění stanoviska Legislativní rady vlády.

Hlavním cílem této novely bylo zvýšit efektivitu soudního řízení správního, tento návrh se podle navrhovatele zaměřoval na pět základních oblastí: *„1. změna místní příslušnosti krajských soudů, 2. celkové zrychlení soudního řízení správního, 3. změna koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy, 4. změna věcné příslušnosti k řízení o zrušení opatření obecné povahy, 5. urychlení soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve věcech rozhodnutí o zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince podle zákona o azylu.“*[213]

V květnu 2010 se konaly parlamentní volby, legislativní proces se proto musel částečně opakovat. Nový ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil předložil

[213] SLÁDEČEK, Vladimír. *K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb.* In: SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 13 (dále jen „SLÁDEČEK. *K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb.* s.“)

v podstatě totožný návrh změny soudního řádu správního, který po projednání v březnu 2011 Legislativní rada vlády doporučila vládě s především legislativně technickými připomínkami schválit. Vláda návrh schválila a posléze i Poslanecká sněmovna. 6. září 2011 byl legislativní proces ukončen, daný návrh byl 14. října 2011 publikován ve Sbírce zákonů jako zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Od počátku účinnosti soudního řádu správního se jedná o nejrozsáhlejší novelu, která přináší řadu změn, z nichž nejzávažnější podle Sládečka jsou změna místní příslušnosti, zavedení tzv. odlišného stanoviska člena senátu, rozšíření okruhu věcí, které soud projednává a přednostně o nich rozhoduje, oprávnění Veřejného ochránce práv podat žalobu, úprava řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, změny v řízení o opatření obecné povahy a také v řízení o kasační stížnosti.[214]

Ohledně změny soudního přezkumu opatření obecné povahy je důležité dodat, že Nejvyšší správní soud na základě konkrétního případu[215] navrhl podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky zrušení dílu 7 hlavy II části III soudního řádu správního, ve znění před tzv. velkou novelou. V tomto návrhu doručeném Ústavnímu soudu dne 22. června 2010 Nejvyšší správní soud uvedl, že napadená právní úprava je v rozporu s principem právní jistoty, který vyplývá z konceptu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, a taktéž s vlastnickým právem podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a s právem na podnikání podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Nesoulad Nejvyšší správní soud shledal také s principem rovnosti účastníků soudního řízení a s právem na spravedlivý proces v podobě práva na přístup k soudu podle čl. 37 odst. 3 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. V neposlední řadě podle názoru Nejvyššího správního soudu právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy není v souladu s čl. 100 odst. 1 Ústavy, tedy právem územně samosprávných celků na samosprávu.

Primárním důvodem pro zrušení dané právní úpravy podle Nejvyššího správního soudu je absence lhůty pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy, která vyvolává stav právní nejistoty. Opatření obecné povahy může být zrušeno jen z důvodu drobného formálního nedodržení procesního postupu a to

[214] SLÁDEČEK. *K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb.* s. 13
[215] Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Ao 1/2010

mnoho let po jeho vydání. Další uvedený nedostatek spočívá v koncentraci tohoto řízení u Nejvyššího správního soudu, i když se jedná typicky o agendu soudů prvního stupně. Řízení, která se na základě této koncentrace konají v Brně, přináší pro účastníky vyšší náklady, než v případě, že by se řízení konala v sídlech krajských soudů. Jako problematickou vidí Nejvyšší správní soud i lhůtu 30 dnů na rozhodnutí soudu, a to z důvodu složitosti a závažnosti konkrétních případů a nerovnosti účastníků, navrhovatel má neomezenou dobu k přípravě návrhu, naopak odpůrce je nucen se vyjádřit v řádu několika dnů. A v neposlední řadě je podle názoru Nejvyššího správního soudu protiústavní vyloučení účasti dalších osob v tomto řízení.

Ústavní soud návrh Nejvyššího správního soudu zamítl, podle názoru Ústavního soudu absence lhůty na podání návrhu není sama o sobě protiústavní, pouze v kontextu konkrétního případu lze nalézt její protiústavnost. Jedním z důvodů, kterým podpořil Ústavní soud své rozhodnutí, je zhojení absence této lhůty tzv. velkou novelou soudního řádu správního.[216]

## *4.2 Řízení o zrušení opatření obecné povahy po 1. 1. 2012*

Důvodová zpráva k tzv. velké novele soudního řádu správního uvádí, že *„dosavadní úprava v soudním řádu správním je zcela nedostatečná, v mnoha ohledech velmi problematická a chybí jí návaznost na příslušná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.“*[217] Na to, zda konkrétní změny provedené touto novelou přinesly odstranění nedostatků řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, se zaměřím v této podkapitole.

### 4.2.1 Věcná příslušnost

Jak již bylo naznačeno výše, od 1. ledna 2012 se k vedení řízení o zrušení opatření obecné povahy staly příslušné krajské soudy. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. uvádí, že *„vzhledem k tomu, že institut opatření obecné povahy se již stal zcela integrální součástí právního řádu České republiky a míra jeho využití v rámci jednotlivých právních předpisů se i nadále zvyšuje, není účelné, aby o zákonnosti všech opatření obecné povahy i nadále a pouze v jednom stupni rozhodoval Nejvyšší správní soud. Z přechodných ustanovení stavebního zákona totiž navíc vyplývá, že v průběhu nejbližších let prakticky všechny územní plány*

[216] SLÁDEČEK. *K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb.* s. 8-17 a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/10
[217] Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 303/2011 Sb.

*všech obcí budou muset být vydány dle nové procedury jako opatření obecné povahy. Lze důvodně očekávat, že řada z nich bude napadena návrhem na přezkoumání před správním soudem. Ponechat tuto agendu výlučně Nejvyššímu správnímu soudu by znamenalo obrovské riziko jeho zahlcení.“*[218]

Dále důvodová zpráva dodává, že prostřednictvím rozložení tohoto řízení mezi všechny krajské soudy bude zatížení rovnoměrné a předpokládá, že krajské soudy budou vycházet z již existující poměrně bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu. O souladu opatření obecné povahy nebo jeho části se zákonem bude nově Nejvyšší správní soud rozhodovat v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, a tím pokračovat ve sjednocování judikatury týkající se opatření obecné povahy. Tyto kasační stížnosti budou u Nejvyššího správního soudu vedeny v rejstříku Aos.

Jedním z dalších důvodů změny věcné příslušnosti soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části byla poměrná náročnost daného řízení na zjišťování skutkového stavu a tudíž časté nařizování jednání. Přesun této příslušnosti byl hodnocen převážně pozitivně. Opačný názor však zastává Sládeček, podle něhož *„tato specifická pravomoc, procesním postupem velice blízká proceduře Ústavního soudu při rušení právních předpisů, by měla být koncentrována u jednoho soudního orgánu, a to také z důvodu zajištění jednotnosti rozhodování a garance potřebné právní jistoty.“*[219]

Domnívám se, že judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně opatření obecné povahy je natolik rozsáhlá, že je dostatečně nápomocná krajským soudům při rozhodování této agendy. Nejvyšší správní soud prostřednictvím kasační stížnosti i nadále zajišťuje jednotnost a zákonnost soudních rozhodnutí. Nelze také přehlédnout fakt, že řízení u krajských soudů je pro účastníky méně finančně zatěžující.

### 4.2.2 Účastnící řízení

V §101a soudního řádu správního stanovujícím osoby, jež jsou oprávněny podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, byl zrušen druhý odstavec. Ten opravňoval Ministerstvo vnitra k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jež bylo vydáno krajem nebo obcí. Aktivní legitimace Ministerstva vnitra, jak již bylo uvedeno výše, byla zavedena do soudního řádu správního na

[218] Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 303/2011 Sb.
[219] SLÁDEČEK. *K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb.* s. 16

základě jeho obecné dozorové pravomoci ve vztahu k územním samosprávným celkům. Ovšem tato úprava se stala nadbytečnou vzhledem k možnosti zrušení opatření obecné povahy věcně příslušným ústředním správním úřadem v přezkumném řízení podle §174 odst. 2 správního řádu. Ministerstvo vnitra jako nadřízený orgán kraje ve věcech územní samosprávy podle §178 odst. 2 správního řádu může zrušit dané opatření obecné povahy již v přezkumném řízení podle správního řádu. Zrušení aktivní legitimace Ministerstva vnitra nevyvolalo v odborné veřejnosti žádnou diskuzi.

Ustanovení týkající se aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nebylo kromě již uvedeného nijak změněno. Nelze však opomenout fakt, že se judikatura ohledně této problematiky neustále vyvíjí. V případě aktivní legitimace občanských sdružení (nyní spolků) založených za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostřední k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy Ústavní soud konstatuje, že *„je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.“*[220] V tomto nálezu Ústavní soud rovněž obecně definoval kritéria pro posouzení aktivní legitimace těchto navrhovatelů.

Názor Ústavního soudu týkající se aktivní legitimace těchto spolků potvrdil i Nejvyšší správní soud. *„I. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na mezinárodní závazky České republiky, unijní právo i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny je nezbytné dospět k závěru, že fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. II. Spolky jsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§101a odst. 1 s. ř. s.), avšak pouze za splnění určitých kritérií, mezi něž náleží především dotčení na subjektivních právech spolku, dále místní vztah spolku k lokalitě dotčené opatřením obecné povahy či zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.“*[221]

Na druhou stranu nová rozhodnutí krajských soudů odkazují na dřívější judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu týkající se aktivní legitimace

[220] Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14
[221] Rozhodnutí NSS sp. zn. 5 Aos 3/2012

navrhovatelů. Jako příklad lze uvést rozsudek Krajského soudu v Praze, jež v odůvodnění zdůrazňuje potřebu rozlišování aktivní procesní legitimace navrhovatele a aktivní věcné legitimace navrhovatele.[222] V tomto rozsudku krajský soud upřesňuje mimo jiné splnění podmínky aktivní procesní legitimace, která *„není bez dalšího dána na základě tvrzení o možnosti jakéhokoliv dotčení jeho právní sféry napadeným opatřením obecné povahy, ale toliko na základě logicky udržitelného tvrzení o možném negativním dotčení (zkrácení) jeho práv (právní sféry).“*[223]

Ustanovení upravující odpůrce v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nebylo tzv. velkou novelou soudního řádu správního obsahově změněno. Naopak velký průlom přinesla tato novela ohledně osob zúčastněných na řízení.

§101b soudního řádu správního, který vylučoval účast dalších osob na řízení, byl nahrazen zcela novým ustanovením. Důvodová zpráva k tzv. velké novele uvádí, že je nedůvodné vyloučením z řízení omezovat procesní práva osob, jejichž práv se návrh na zrušení opatření obecné povahy může dotýkat. Pokud by byl počet takových osob značně vysoký nebo by nebylo možné tyto osoby jednotlivě určit, lze jim doručovat veřejnou vyhláškou podle §42 odst. 4 soudního řádu správního. Za stanovených podmínek navíc soud může rozhodnout, že osoby zúčastněné na řízení mohou svá práva v řízení uplatňovat jen prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si budou muset za tímto účelem zvolit. Na základě těchto možností zákonodárce předpokládá, že nenastanou procesně technické obtíže v důsledku účasti těchto osob.

Podle §34 soudního řádu správního, na který odkazuje §101b odst. 4 soudního řádu správního, *„osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.“*[224] Osobami zúčastněnými na řízení jsou typicky v případě územních plánů vlastníci nemovitostí nacházející se na území regulovaném tímto územním plánem. Osoby zúčastněné na řízení mohou nahlížet do spisu, mají právo předkládat písemná vyjádření, být vyrozuměny o nařízeném jednání

[222] Tento rozdíl byl již popsán ve třetí kapitole této práce.
[223] Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 50 A 8/2014
[224] §34 soudního řádu správního

a taktéž právo žádat, aby jim bylo uděleno slovo při jednání. Je jim doručována žaloba, či rozhodnutí, kterým se soudní řízení končí a další důležité písemnosti. Osoby zúčastněné na řízení mohou taktéž podat kasační stížnost, ale nemohou disponovat s předmětem řízení, např. nemohou navrhnout přerušení řízení.

Zákonodárce však pro řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v případě osob zúčastněných na řízení stanovil několik odchylek. Navrhovatel v tomto řízení není povinen označit v návrhu osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. A to z toho důvodu, že navrhovateli nemusí být všechny tyto osoby známy, jelikož opatření obecné povahy působí vůči neurčitému počtu adresátů, z nichž každý za určitých okolností může naplňovat znaky osoby zúčastněné na řízení. Např. v případě územních plánů vydaných jako opatření obecné povahy mohou být osobami zúčastněnými na řízení všichni obyvatelé dané obce.

Druhým specifikem řízení o zrušení opatření obecné povahy, týkající se osob zúčastněných na řízení, je vyloučení uplatnění §34 odst. 4 soudního řádu správního. Podle kterého usnesením soud vysloví, že ten, jenž se domáhá postavení osoby zúčastněné a nesplňuje pro to podmínky, není osobou zúčastněnou na řízení. Důvodová zpráva k této novele konstatuje, *že „ustanovení § 34 v současném znění počítá s řízením o žalobě proti rozhodnutí nebo nevydání rozhodnutí. Opatření obecné povahy se však za rozhodnutí nepovažuje, proto je vhodné, aby se ustanovení § 34 o osobách zúčastněných na řízení použilo při zohlednění zvláštností řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy i v tomto řízení.“*[225] To ovšem nevysvětluje, proč soud není oprávněn o dané věci rozhodovat. Kromě potencionálně velkého počtu osob je důvodem lhůta pro soudní rozhodnutí podle §101d odst. 2 soudního řádu. Proti usnesení podle §34 odst. 4 soudního řádu správního je přípustná kasační stížnost, soud by měl vyčkat, jak kasační stížnost posoudí Nejvyšší správní soud. A až následně rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, to je ovšem v dané lhůtě nereálné. Proto soud nemusí explicitně rozhodovat o osobách domáhajících se postavení osob zúčastněných na řízení, ale pouze s nimi jako s takovými osobami nejedná a ani je za takové osoby nepovažuje. Podle komentáře soudního řádu správního[226] by je soud měl přípisem o tomto postupu informovat.

[225] Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb.
[226] JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 881

Odlišný názor uvádí druhý komentář soudního řádu správního[227], podle kterého *„soud je povinen akceptovat každou osobu, která se přihlásí jako osoba zúčastněná do řízení a tvrdí své přímé dotčení na právech a povinnostech, příp. eventuální dotčení své právní sféry jeho úplným či částečným zrušením.“*[228] Osobně se přikláním spíše k prvnímu uvedenému názoru, protože v případě druhého pojetí by toto ustanovení mohlo být zneužíváno osobami, které zcela zjevně nesplňují podmínky pro postavení osob zúčastněných na řízení.

Vyloučení účasti osob zúčastněných na řízení podle úpravy před tzv. velkou novelou, jak již bylo zmíněno výše, shledal Nejvyšší správní soud za rozporný s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky. S tímto názorem souhlasím.

V případě územních plánů vydaných jako opatření obecné povahy je velmi pravděpodobné, že se dotýkají nejen navrhovatele a odpůrce, ale rovněž dalších osob. Může nastat situace, kdy navrhovatel chce zrušit daný územní plán, ale i obec, označená v řízení jako odpůrce, si může uvědomit, že schválila něco, co nechtěla, např. z důvodu změny faktických či politických poměrů. Lze tedy souhrnně říci, že osoby, které měly právní zájem na zachování daného územního plánu, neměly před 1. lednem 2012 žádnou záruku, že se daného soudního řízení účastní strana, která by skutečně hájila daný územní plán. Určitou možností nápravy pro tyto osoby bylo podání ústavní stížnosti.

Mohou nastat i opačné situace, kdy dotčená osoba je zkrácena na svých právech zamítnutí návrhu na zrušení územního plánu, který podal navrhovatel odlišný od této osoby. Dotčená osoba se nemohla účastnit jednání a podpořit tak stranu navrhovatele, který požadoval zrušení daného územního plánu. A rovněž již tyto osoby nemohly podat vlastní návrh na zrušení daného územního plánu, protože tomu bránila překážka věci pravomocně rozhodnuté.

Podle mého názoru právní úprava týkající se osob zúčastněných na řízení účinná od 1. ledna 2012 odstranila nedostatky předchozí úpravy, které jsem charakterizovala v předchozích odstavcích, a především rozpor s právem na spravedlivý proces garantovaný v čl. 36 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky.

[227] POTĚŠIL. *Soudní řád správní*. s. 951
[228] Tamtéž

### 4.2.3 Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Za největší slabinu právní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy již v roce 2007 považoval Vedral absenci lhůty, ve které je možné Nejvyššímu správnímu soudu podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Domníval se, že časem se to může *„ukázat jako vážný problém pro právní jistotu těch, jímž z opatření obecné povahy vyplývají subjektivní práva.“*[229] S tímto názorem se ztotožnil i Nejvyšší správní soud, když podal návrh na zrušení dílu 7 hlavy II části III soudního řádu správního, ve znění před tzv. velkou novelou, jak již bylo popsáno výše.

Dříve než Ústavní soud rozhodl, byla tato situace vyřešena zákonem č. 303/2011 Sb., který zavedl tříletou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Aby bylo jasné, že tuto lhůtu nelze překonat, je dále v §101b odst. 1 soudního řádu správního stanoveno, že zmeškání lhůty pro podání tohoto návrhu nelze prominout.

Podle důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb. je tříletá lhůta *„stanovena i v situacích, kdy lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy pouze, pokud se navrhovatel zároveň správní žalobou či jiným návrhem na zahájení soudního řízení brání proti aktu aplikace napadeného opatření obecné povahy vůči němu samotnému.“*[230] Tato lhůta se shoduje se lhůtou, která je stanovena pro posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení podle správního řádu. *„Dalším, a to neméně důležitým, důvodem pro stanovení lhůty v této výši je skutečnost, že sám zákonodárce považuje tříletou lhůtu za přijatelný kompromis mezi požadavkem legality a principem právní jistoty.“*[231] Pro podání žaloby k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutí správního orgánu podle §72 odst. 2 soudního řádu správního platí stejná lhůta. Tříletá lhůta je tedy v souladu s vnitřní systematikou soudního řádu správního a zároveň navazuje na jiné právní předpisy.

Ohledně zavedení tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se Ústavní soud vyjádřil takto: *„za této právní situace, která se několikrát změnila a která navíc byla založena zákonem o elektronických komunikacích s účinností teprve od 1. 5. 2005, nelze s ohledem na okolnosti*

[229] VEDRAL. Opatření obecné povahy. s. 354
[230] Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb.
[231] Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb.

*případu dát jednoznačně přednost principu právní jistoty před možností dotčených subjektů ochránit svá subjektivní práva nově vytvořenou možností podat návrh soudu na zrušení opatření obecné povahy. Dal-li zákonodárce spolu se založením nového právního institutu možnost dotčeným subjektům, aby v závislosti na právě panujícím formálním či materiálním pojetí opatření obecné povahy v průběhu 3 až 5 let napadly (aspekt ochrany subjektivních práv) taková opatření (tedy i územní plány), nelze to považovat za svévoli, nýbrž rovněž za možnost, jak dosáhnout nápravy nezákonnosti (aspekt legality) na tomto úseku s dosahem do vzdálenější minulosti. (...) Je-li nyní stanovena lhůta tří let k podání takového návrhu a je-li možno konstatovat relativní ustálení judikatury na konci roku 2008, není možno tento časový odstup z hlediska absence lhůty pro podání návrhu hodnotit jako neústavní, svévolný nebo neproporcionální. Jedná se o časový úsek, který se řádově podstatně neliší od nyní zvolené lhůty 3 let podle §101b odst. 1 soudního řádu správního a §174 odst. 2 správního řádu.“*[232]

Přechodná ustanovení zákona č. 303/2011 Sb. mimo jiné reagovala na přechod z právní úpravy, která nestanovovala žádné časové omezení pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, na novou úpravu, která určila tuto lhůtu. Původně čl. II bod 8 zněl, že *„proti opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, lze podat návrh na jeho zrušení nebo zrušení jeho části nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“*[233] Při projednávání návrhu zákona v Senátu byl Milošem Vystrčilem podán pozměňovací návrh, který byl následně schválen i Poslaneckou sněmovnou. Podle nového znění přechodného ustanovení lze návrh podat *„do tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.“*[234] Průchová[235] považuje toto finální legislativní řešení za minimálně hraniční z hlediska ústavní konformity.

V případech, kdy řízení o zrušení opatření obecné povahy bylo zahájeno před 1. lednem 2012 a nebylo o něm rozhodnuto, se podle ustanovení čl. II bodu 9 zákona č. 303/2011 Sb. dokončí podle dosavadních právních předpisů.

---

[232] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/10
[233] PRŮCHOVÁ, Ivana. *Poznámky ke lhůtě k podání návrhu na soudní přezkoumání opatření obecné povahy po novele soudního řádu správního zákonem.* In: SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 28
[234] Tamtéž
[235] Tamtéž

Podle komentáře soudního řádu správního[236] ani soudní přezkum opatření obecné povahy před 1. lednem 2012 nebyl časově neomezený. I přestože ohledně nalézání určité rovnováhy mezi existujícími zájmy platila poměrně velká otevřenost tohoto řízení, zájem na určité míře právní jistoty nelze přehlížet. Podle daného komentáře pokud by byla použita ustanovení §101a a následující soudního řádu správního v případě přezkumu opatření obecné povahy, které bylo schváleno před přijetím správního řádu, by byly porušeny zásady zákazu zpětné účinnosti právních norem, legitimního očekávání subjektů práva a předvídatelnost výkonu státní moci. Soudní přezkum by se tak měl vztahovat jen na akty přijaté po 24. září 2004, dnu nabytí platnosti správního řádu, nebo po 1. lednu 2006, dnu nabytí účinnosti správního řádu. Závěrem však je dodáno, že tato polemika ztratila význam, jelikož doba na podání návrhu byla omezena na tři roky od účinnosti opatření obecné povahy.

Spory, které se ohledně absence lhůty k podání daného návrhu vedly, a to především v souvislosti s principem právní jistoty, požadavkem legality a právem na přístup k soudu, byly v podstatě vyřešeny zákonem č. 303/2011 Sb. Průchová se v případě samostatně podávaných návrhů přiklání k názoru, že *„tříletá lhůta je v zásadě akceptovatelná a optimální.“*[237] Ovšem podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části společně s podáním žaloby nebo jiného návrhu, ve kterém bylo užito opatření obecné povahy, by podle jejího názoru nemělo být časově omezeno. Své mínění demonstruje na příkladu opatření obecné povahy, ve kterém je stanovena konkrétní povinnost, za jejíž porušení je možné uložit sankci. Ten, kdo se bude cítit zkrácen na svých právech uložením dané sankce, by měl mít možnost napadnout dané rozhodnutí podáním správní žaloby a zároveň také opatření obecné povahy, ve kterém podle názoru navrhovatele není uložená povinnost v souladu se zákonem, a to bez časového omezení.

Lhůtou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy společně s jiným návrhem či žalobou ve správním soudnictví ve věci, ve které bylo užito opatření obecné povahy, se taktéž (sice časově později) zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát uvádí obdobné argumenty jako Průchová, důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy se mohou objevit až po uplynutí tříleté lhůty, a to v souvislosti s individuálním správním

[236] JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 877
[237] PRŮCHOVÁ, Ivana. *Poznámky ke lhůtě k podání návrhu na soudní přezkoumání opatření obecné povahy po novele soudního řádu správního zákonem.* In: SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 29

aktem, kterým je aplikována regulace, která je obsažena v daném opatření obecné povahy. Pokud by tříletá lhůta byla bezvýjimečně používána při jakémkoli soudním přezkumu opatření obecné povahy, byl by soudní přezkum individuálních správních aktů, jež byly vydány po uplynutí této lhůty, i když podkladem bylo objektivně nezákonné popřípadě protiústavní opatření obecné povahy, pouze formalitou. Právům navrhovatele by tak nebyla poskytnuta účinná soudní ochrana. Podle mínění Nejvyššího správního soudu *„pokud se dotčený jednotlivec může domoci přezkoumání ústavnosti zákona či zákonnosti podzákonného předpisu v rámci žaloby proti rozhodnutí, které takový právní předpis aplikuje, tím spíše musí mít možnost domoci se účinné soudní ochrany i v případě aplikování regulace vyplývající z opatření obecné povahy.“*[238]

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu na základě svých úvah dospěl k názoru, že *„soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.“*[239] Zákonnost opatření obecné povahy je tedy možné přezkoumat po uplynutí tříleté lhůty např. v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí, kterým je aplikováno dané opatření obecné povahy.

Domnívám se, že zavedení tříleté lhůty bylo vhodné, daná právní úprava již z hlediska principu právní jistoty není sporná. Avšak přechodné ustanovení čl. II bod 8 bylo v původním znění více ústavně konformní a bylo tak více zachováno právo na přístup k soudu. Rovněž souhlasím s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ohledně lhůty k podání výše popsaného návrhu. Nevidím důvod, proč by adresáti individuálního správního aktu, kterým bylo aplikováno opatření obecné povahy, měli mít kratší lhůtu pro dosažení soudní ochrany. Výklad rozšířeného senátu je podle mého přesvědčení v souladu

[238] Rozhodnutí NSS čj. 5 As 194/2014 - 38
[239] Rozhodnutí NSS čj. 5 As 194/2014 - 36

s ústavním právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Okruh osob oprávněných podat tento návrh je omezený, proto nebude docházet k obcházení tříleté lhůty.

Kromě již uvedené lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nově §101b soudního řádu správního stanovuje náležitosti tohoto návrhu. *„Návrh kromě obecných náležitostí podání (§37 odst. 2 a 3) musí obsahovat také návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho části za nezákonné.“*[240] Pokud návrh neobsahuje návrhové body, předseda senátu dle §37 odst. 5 soudního řádu správního usnesením vyzve navrhovatele k opravě nebo odstranění vad daného podání a stanoví k tomu lhůtu. V případě nedoplnění či neupravení daného podání ve stanovené lhůtě není možné v řízení pokračovat, soud usnesením podání odmítne. O tomto postupu musí být navrhovatel ve výzvě poučen.

Pokud návrh obsahuje dané náležitosti, nelze podle §101b odst. 2 soudního řádu správního již návrh v dalším řízení rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo návrh rozšiřovat o další návrhové body. Naopak navrhovatel kdykoliv za řízení může návrhové body omezit. Avšak aby byl návrh projednatelný jako celek, je nutné, aby obsahoval alespoň jeden návrhový bod. Tímto ustanovením byla zavedena tzv. zásada koncentrace řízení, jež je podobně formulačně upravena také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Skutečnosti, které nebudou v návrhu uvedeny, nebude soud přezkoumávat a bude platit presumpce jejich správnosti. Vůči celému opatření obecné povahy (jako vůči jiným správním aktům) bude platit presumpce správnosti v případě, že v zákonné lhůtě nebude podán návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nelze jej pak ani zrušit Ústavním soudem, jelikož nebudou vyčerpány všechny procesní prostředky, jež k ochraně práva zákon poskytuje.

Důvodová zpráva k zákonu č. 303/20111 Sb. k výše uvedenému dodává, že *„ve shodě s úpravou, která stanoví náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) a s ohledem na navrhované doplnění principu koncentrace námitek a omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy na důvody návrhu, se povinnou náležitostí návrhu na zrušení opatření obecné povahy stanoví uvedení skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti.“*[241]

[240] §101b odst. 2 soudního řádu správního
[241] Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb.

Již před účinností tzv. velké novely bylo dovozováno, že přezkum opatření obecné povahy jako každý soudní spor je předurčen aktivitou účastníků. Ústavní soud, který často odkazuje na zásadu „vigilantibus iura“, ve svém nálezu[242] potvrdil názor Nejvyššího správního soudu. Soud *„může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (…), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci.“*[243] Není tedy ústavněprávně relevantním pochybením podle Ústavního soudu, když se Nejvyšší správní soud soustředí na námitky, které v řízení navrhovatel uplatnil.

### 4.2.4 Rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Soud podle §101b odst. 3 soudního řádu správního vychází při přezkoumávání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Pokud by po vydání opatření obecné povahy došlo např. k určitým změnám skutkových okolností nebo právní úpravy, není to rozhodující pro posouzení, zda má být opatření obecné povahy nebo jeho část zrušeno. Význam pro soud by z následujících skutečností mělo pouze to, zda napadané opatření obecné povahy již nebylo zrušeno orgánem, který jej vydal.

Právním stavem je myšlena aktuální podoba právního řádu a taktéž existujících právních vztahů, soud nemůže opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit na podkladě okolností, které žalovanému orgánu při vydávání této formy činnosti veřejné správy nebyly známy. Avšak určitou výjimku představuje situace, kdy je právní předpis, na jehož základě bylo vydáno opatření obecné povahy, zrušen Ústavním soudem. Touto situací se zabýval ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku[244] dospěl k názoru, že nelze ignorovat derogační nález Ústavního soudu. V případě, kdy by bylo Ústavním soudem zrušeno ustanovení, které bránilo soudnímu přezkumu, již před svým zrušením by bylo toto ustanovení protiústavní, a proto by jím soud nebyl vázán. Nemožnost soudního přezkumu by byla v rozporu s právem na spravedlivý proces a nebyla by zaručena ochrana veřejných subjektivních práv.

[242] Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 456/2009, resp. 11/2010 Sb. ÚS
[243] Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 1 Ao 1/2009, resp. 1910/2009 Sb. NSS
[244] Rozhodnutí NSS sp. zn. 6 As 2/2005

Nelze tedy při soudním přezkumu správních rozhodnutí §75 odst. 1 soudního řádu správního vykládat pouze formálně. Protože způsob přezkumu správních rozhodnutí podle §75 odst. 1 soudního řádu správního je stanoven stejně, mělo by výše uvedené platit i pro §101b odst. 3 soudního řádu správního u opatření obecné povahy.

Pro úplnost bych chtěla dodat, že dnem, kdy bylo opatření obecné povahy vydáno, se rozumí podle správního řádu den jeho vyvěšení. Konkrétně den, kdy byla vyvěšena veřejné vyhláška, kterou se opatření obecné povahy oznamuje. A již není rozhodující, zda nastala účinnost opatření obecné povahy tímto dnem, nebo až následně, typicky patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

Na základě §101b odst. 4 soudního řádu správního je kromě přípustnosti účasti osob zúčastněných na řízení taktéž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a jeho části umožněno použití §76 soudního řádu správního, který upravuje možnost soudního rozhodování bez jednání. Aplikace důvodů uvedených v §76 soudního řádu správního pro zrušení opatření obecné povahy bude probíhat způsobem, který bude odpovídat povaze a účelu soudního přezkumu opatření obecné povahy. §76 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního bude potřeba vykládat v souvislosti s opatřením obecné povahy volněji, jelikož toto ustanovení je určené primárně pro soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů. Naopak nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, popřípadě podstatné porušení ustanovení o řízení bude nepochybně použitelné v soudním řízení týkající se opatření obecné povahy. Soud může z uvedených důvodů zrušit opatření obecné povahy i v případě nařízeného jednání.

V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zákonodárce ovšem nejspíš nezamýšlel použití §76 odst. 2, ustanovení o nicotnosti, které je spojeno pouze s rozhodnutími správních orgánů. Vady, které způsobují nicotnost rozhodnutí správního orgánu, jsou zahrnuty u opatření obecné povahy pod pojem nezákonnost, jedná se o nedostatek pravomoci či působnosti orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

Zásadní změnu přináší tzv. velká novela ohledně rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Nová právní úprava přísněji promítla dispoziční zásadu, soud je tak při rozhodování vázán rozsahem a právními důvody návrhu.[245] Již tedy neplatí, že soud není vázán právními důvody, jak bylo stanoveno dříve. Ovšem je

[245] §101d odst. 1 soudního řádu správního

nutné dodat, že i když platí, že ke zjišťování skutečností, které jsou upraveny v §101d odst. 2 soudního řádu správního a mohou vést ke zrušení opatření obecné povahy, musí dojít na základě návrhu, jehož důvody a rozsahem je soud vázán, může nastat i odlišná situace. Soud v důsledku přiměřenosti použití §76 soudního řádu správního (i v tomto případě je daná úprava podobná jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) může opatření obecné povahy zrušit pro nedostatek působnosti nebo pravomoci vydávajícího správního orgánu anebo pro nepřezkoumatelnost, aniž by byly tyto vady navrhovatelem namítány.

Jak již bylo popsáno výše, Nejvyšší správní soud v souladu s §101d soudního řádu správního ve znění před tzv. velkou novelou vymezil algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy. Jelikož je nově soud vázán rozsahem a důvody návrhu, bude daný algoritmus aplikován pouze, pokud jej navrhovatel zařadí do svých návrhových bodů.

Důvody, jež jsou stanoveny v §101d odst. 2 soudního řádu správního a na základě kterých je možné zrušit opatření obecné povahy nebo jeho část, zákon č. 303/2011 Sb. nezměnil. V daném ustanovení byla však prodloužena lhůta pro rozhodnutí soudu o návrhu na devadesát dnů. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. vysvětluje prodloužení lhůty tímto způsobem: *„Lhůtování tohoto typu řízení se neosvědčilo. Dosavadní úprava byla v rozporu s komplexní a závažnou povahou těchto věcí, u nichž urychlené rozhodnutí může být na újmu kvality rozhodnutí a právům účastníků. Zrychlený režim těchto řízení je však zachován jejich zařazením mezi věci přednostně projednávané a rozhodované dle nového znění §56 odst. 3.“*[246]

Původní třicetidenní lhůta způsobovala obtíže, jelikož bylo v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části často nařizováno jednání, k němuž museli mít účastníci alespoň deset dnů na přípravu. V souvislosti s přípustností účasti osob zúčastněných na řízení a možnými obtížemi s doručováním považuji danou změnu za zlepšení předchozí úpravy. Obě dvě změny v §101d soudního řádu správního tak reagují podle komentáře soudního řádu správního *„na nutnost vymezit jasněji rozsah přezkumu a současně reagovat na dříve nedostatečnou lhůtu pro vydání rozhodnutí.“*[247]

Zákon č. 303/2011 Sb. zrušil §101d odst. 5 soudního řádu správního, podle něhož neměl žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Důvodová

[246] Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb.
[247] JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 884

zpráva k tomuto zákonu uvádí, že *„taková úprava postrádá věcné opodstatnění, neboť toto řízení se v řadě ohledů blíží běžnému žalobnímu řízení, a proto je i zde namístě princip náhrady nákladů řízení podle procesního úspěchu ve věci.“*[248]

V pořadí dvacátá čtvrtá novelizace soudního řádu správního, provedená zákonem č. 303/2011 Sb. se po prostudování názorů odborné veřejnosti jeví jako zlepšení předchozí právní úpravy. Touto novelou byly mimo jiné odstraněny veškeré nedostatky, které Nejvyšší správní soud ve svém podání k Ústavnímu soudu považoval za protiústavní a které taktéž byly diskutovány odbornou veřejností. V souvislosti s konkrétními případy se stále objevují sporné otázky, které ovšem nelze vyřešit zákonnou úpravou nýbrž judikaturou. Mám teď například na mysli aktivní legitimaci zástupce veřejnosti podle stavebního zákona, kterou se budu zabývat v následující podkapitole.[249]

## *4.3 Judikatura Ústavního soudu*

Ústavní soud svými nálezy, jak vyplývá i z této diplomové práce, ovlivnil soudní přezkum opatření obecné povahy. Kromě jiného ve svém nálezu uvedl definici opatření obecné povahy a taktéž sehrál roli v rozhodování, zda se opatření obecné povahy bude posuzovat podle formálního či materiálního hlediska.

Dále judikatura Ústavního soudu odpověděla na již výše naznačenou otázku, zda právo na soudní přezkum opatření obecné povahy zaručuje ústavní pořádek. Jelikož tato problematika je podle mého názoru velice zajímavá a rovněž poukazuje na důležitost přímé soudní ochrany opatření obecné povahy, budu se jí blíže zabývat v této podkapitole. V souvislosti s judikaturou Ústavního soudu týkající se opatření obecné povahy se rovněž nabízí otázka, za jakých okolností je Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy České republiky oprávněn rozhodovat *„o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jiném zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod.“*[250] Z výše popsaných důvodů, totiž abych se mohla věnovat odpovědím na výše uvedené otázky, jsem se rozhodla věnovat judikatuře Ústavního soudu samostatnou podkapitolu, i když některé nálezy Ústavního soudu jsem uvedla již v předchozích částech této diplomové práce.

---

[248] Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb.
[249] JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 874-885; POTĚŠIL. *Soudní řád správní*. s. 946-958; SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s 8-17, 27-31
[250] Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky

Jak již bylo naznačeno výše, Svoboda[251] si položil otázku, zda ústavní pořádek zaručuje též právo na soudní přezkum opatření obecné povahy. V čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který je ústavním základem správního soudnictví v České republice, se hovoří o rozhodnutí orgánu veřejné správy, nikoliv o opatření obecné povahy. Je tedy možné opatření obecné povahy ve smyslu tohoto článku považovat za rozhodnutí? V době, kdy byla přijímána Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod, v našem právním řádě totiž neexistoval institut opatření obecné povahy.

Svoboda na podkladě nálezů Ústavního soudu,[252] kterými se Ústavní soud přiklonil k extenzivnímu (rozšiřujícímu) teleologickému (účelovému) výkladu daného ustanovení, tvrdí, že soudní ochrana subjektivních práv dotčených osob by byla výrazně oslabena bez možnosti přímé soudní ochrany proti opatření obecné povahy, a to především ze dvou hledisek. Pokud je na základě opatření obecné povahy vydáváno správní rozhodnutí, až případný následný soudní přezkum daného rozhodnutí není způsobilý, aby zajistil efektivní soudní ochranu před aspekty zkrácení subjektivních práv, ke kterým došlo již při vydávání opatření obecné povahy. Naopak v případech, kdy na opatření obecné povahy nenavazuje správní řízení a opatření obecné povahy tak v podstatě nahrazuje správní rozhodnutí, dotčené osoby by prakticky zůstaly bez účinné soudní ochrany.[253]

Ústavní soud shrnuje, *„standard přezkumu (a to i z hlediska přezkumu ústavnosti) opatření obecné povahy nemůže být nižší než v případě individuálních správních aktů a normativních právních aktů. (…) Opatření obecné povahy i individuální správní akty se vyznačují konkrétně určeným předmětem regulace a do veřejných subjektivních práv, jejichž ochrana je základním posláním správního soudnictví, zasahují obdobným způsobem. S ohledem na uvedené považuje Ústavní soud za správný takový výklad, který umožní obranu proti opatření obecné povahy v obdobném režimu jako proti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Tuto ideu v plné míře naplňují nový správní řád a soudní řád správní. (…) Lze tedy shrnout, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem ‚rozhodnutí' ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku.“*[254]

[251] SVOBODA. *Zaručuje ústavní pořádek České republiky právo na soudní přezkum OOP?* s. 236
[252] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a sp. zn. IV. ÚS 2239/07
[253] SVOBODA. *Zaručuje ústavní pořádek České republiky právo na soudní přezkum OOP?* s. 250
[254] Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2239/07

Co se týká možného přezkumu opatření obecné povahy Ústavním soudem, charakter opatření obecné povahy a právní úprava soudního přezkumu tohoto institutu upravená v §101a až §101d soudního řádu správního vylučuje, aby byla podána ústavní stížnost přímo proti opatření obecné povahy. Taková ústavní stížnost, která směřuje proti opatření obecné povahy, bude odmítnuta pro nedostatek příslušnosti Ústavního soudu.[255] Stejným způsobem Ústavní soud postupuje také v případě části ústavní stížnosti, ve které se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy, a to i když je součástí ústavní stížnosti návrh na zrušení soudního rozhodnutí. Ústavní stížností lze tedy brojit pouze proti soudnímu rozhodnutí, ve kterém opatření obecné povahy bylo přezkoumáváno.

Před účinností zákona č. 303/2011 Sb. byly podávány ústavní stížnosti proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, po účinnosti tzv. velké novely soudního řádu správního je potřeba před podáním ústavní stížnosti brojit proti opatření obecné povahy prostřednictvím kasační stížnosti. Aby byly splněny podmínky věcného projednání ústavní stížnosti, je kromě jiného nutné vyčerpat všechny procesní prostředky, jež zákon poskytuje k ochraně navrhovatelova práva.[256]

Je zřejmé, že opatření obecné povahy, např. územní plán je způsobilé zasáhnout do ústavně zaručených práv, např. do vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), nebo do práva na podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Navrhovatel se tudíž prostřednictvím ústavní stížnosti může dovolávat porušení těchto práv, Ústavní soud poté přezkoumává, zda soudy (nikoliv orgán, který napadané opatření obecné povahy vydal) poskytly těmto právům odpovídající ochranu. Rovněž Ústavní soud posuzuje, zda řízení před správními soudy odpovídá principu spravedlivého procesu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.[257]

Závěrem lze dodat, že *„Ústavní soud (v zásadě) nezasahuje do jurisdikční činnosti obecných/správních soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy a již proto na sebe nemůže atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností, pokud tyto soudy postupují ve shodě s obsahem hlavy páté Listiny základních práv a svobod.“*[258]

[255] Podle §43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, v platném znění
[256] §72 zákona č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, v platném znění
[257] JEMELKA. *Soudní řád správní.* s. 863
[258] Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1831/11

## 4.4 Judikatura Nejvyššího správního soudu

V oblasti týkající se opatření obecné povahy se stala velice významná také judikatura Nejvyššího správního soudu. Definice opatření obecné povahy ve správním řádu není příliš podrobná, proto ji Nejvyšší správní soud vymezil podrobněji ve svém historicky prvním rozsudku o opatření obecné povahy[259]. Důležité jsou rovněž rozsudky Nejvyšší správního soudu, ve kterých porovná klady a zápory formálního a materiálního hlediska. Neméně podstatná jsou taktéž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ohledně aktivní legitimace navrhovatelů, které jsem již uvedla výše. Takto bych mohla pokračovat dále, avšak v této samostatné kapitole pojednávající o judikatuře Nejvyššího správního soudu přiblížím další velmi významná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která v konkrétní oblasti taktéž ovlivnila soudní přezkum opatření obecné povahy a na které jsem neodkazovala v předchozích částech této diplomové práce a na jejichž základě lze mimo jiné pozorovat vývoj názoru Nejvyššího správního soudu.

Judikatura Nejvyššího správního soudu trvá na požadavku dotčení vlastních práv, jak to také vyplývá z §101a odst. 1 soudního řádu správního. Podle ní *„navrhovatelé ovšem nemohou brojit proti nezákonnosti vzešlé z územního plánu či jeho tvorby, která nezasahuje do jejich vlastních práv, ale naopak jež se dotýká práv jiných subjektů. Tzv. actio popularis není při řízení o přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy přípustná.“*[260] V této souvislosti bych se chtěla zabývat aktivní legitimací zástupce veřejnosti, jehož charakteristiku nalezneme v §23 nového stavebního zákona.

Zástupce veřejnosti zastupuje občany, kteří se územně plánovací dokumentací cítí dotčeni na svých právech (např. se jedná o vlastnická práva, právo na příznivé životní prostředí, právo na zdraví) a kteří mají stejný nebo velice podobný zájem a chtějí se spojit a společně tak působit na pořizovatele územně plánovací dokumentace a diskutovat o možných řešeních dané situace. Zástupce veřejnosti tak *„zosobňuje vůli konkrétního nezanedbatelného počtu občanů dané obce.“*[261]

V roce 2008 Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že *„současné znění soudního řádu správního ovšem v žádném případě s procesní legitimací zástupce*

[259] Rozhodnutí NSS č. j. 1Ao 1/2005-98, resp. 740/2006 Sb. NSS
[260] Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 Ao 4/2010
[261] HUMLÍČKOVÁ, Petra a ZAHUMENSKÁ, Vendula. Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace. *Správní právo*. 2015, č. 1, s. 57

*veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepočítá.“*[262] Zástupce veřejnosti v daném případě namítal porušení procesních práv, nikoliv zásah do subjektivních veřejných práv. Podle Nejvyššího správního soudu nový stavební zákon rozlišuje osoby, jejichž práva a povinnosti jsou přímo dotčeny návrhem územního plánu a tyto osoby mohou samy podat námitky. Druhou skupinou jsou zájemci o účast na řízení o územním plánu, kteří však nejsou dotčeni na svých právech, ale mohou se nechat zastupovat zástupcem veřejnosti, prostřednictvím kterého mohou vykonávat kontrolu nad respektování veřejných zájmů při územním plánování. Ovšem tento institut zástupce veřejnosti nebyl promítnut do §101a až §101d soudního řádu správního.

Později Nejvyšší správní soud přiznal zástupci veřejnosti aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách, které uplatňoval proti opatření obecné povahy v řízení před správním orgánem. *„Odepřením soudní kontroly způsobu, jakým byly vypořádány námitky zástupce veřejnosti uplatněné v rámci projednávání návrhu změny územního plánu, by ve svých důsledcích vedlo k degradaci tohoto procesního institutu, který byl do stavebního zákona zaveden k prosazování veřejných zájmů v procesu územního plánování.“*[263] Zástupce veřejnosti však nebyl oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy podle §101a soudního řádu správního.

Avšak s názorem Nejvyššího správního soudu nesouhlasila odborná veřejnost. *„Pokud je zástupce veřejnosti nositel veřejných zájmů stejně jako spolky, a pokud je spolkům přiznáno právo domáhat se přezkumu územně plánovací dokumentace, lze najít argumenty pro to, aby totéž právo bylo přiznáno zástupci veřejnosti. Vždyť spolky, stejně jako zástupce, představují ony zájemníky, ty, kdo chrání zájmy obyvatel určitého území, zájmy komunity. Zástupce veřejnosti má dokonce z určitého úhlu pohledu silnější postavení a větší míru legitimity než spolek.“*[264]

K zásadnímu průlomu došlo v roce 2015, kdy navrhovatelka, zástupce veřejnosti, v souvislosti se změnou územního plánu města Prahy odvozovala svou aktivní legitimaci na základě změny judikatury týkající se spolků na ochranu životního prostředí.[265] Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, který rozhodoval o kasační stížnosti, postoupil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu,

[262] Usnesení NSS sp. zn. 5 Ao 3/2008
[263] Usnesení NSS sp. zn. 2 Ao 5/2010, resp. 2244/2011 Sb. NSS
[264] HUMLÍČKOVÁ, Petra a ZAHUMENSKÁ, Vendula. Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace. *Správní právo*. 2015, č. 1, s. 57
[265] Tato změna je uvedena v podkapitole č. 4.2.2.

jelikož se ztotožnil s argumentací navrhovatelky, což však znamenalo změnu dosavadní judikatury. *„Čtvrtý senát spatřuje v institutu zástupce veřejnosti minimálně stejně legitimní prostředek k hájení zájmů dotčené veřejnosti v územním plánování jako v institutu spolku. Zároveň je zjevné, že postavení zástupce veřejnosti při reprezentování zájmů veřejnosti je zpravidla i transparentnější než postavení spolku, protože zástupce veřejnosti zastupuje toliko výslovně jmenované občany konkrétního území (obce) ad hoc.“*[266]

S názorem čtvrtého senátu souhlasil taktéž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, *„zástupce veřejnosti umožňuje kvalifikované zapojení veřejnosti do procesu územního plánování. Osoby, které nepatří mezi stavebním zákonem privilegované skupiny, mohou uplatňovat v řízení o pořízení příslušného opatření obecné povahy toliko připomínky (srov. např. §39 odst. 2 či 52 odst. 3 stavebního zákona), naopak zástupce veřejnosti umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti podávat kvalifikované námitky. Přísluší mu právo ovlivnit průběh řízení stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčeným regulací. Toto oprávnění je podepřeno, na rozdíl od spolku, značnou mírou legitimity, dosažením zmocnění od předepsaného počtu občanů obce (srov. §23 odst. 2 stavebního zákona), kteří mají bezprostřední vztah k regulovanému území, v němž žijí. Dotčení právní sféry nelze redukovat na dotčení vlastnických či jiných věcných práv. Zástupci veřejnosti tak lze při ochraně zájmů skupiny osob proti opatření obecné povahy v oblasti územního plánování přiznat vyšší legitimitu než spolku. Je zmocněn k podání námitky transparentně, výslovně jmenovanými občany obce, a při jejím projednání zastupuje ty, kteří uplatnili věcně shodnou připomínku. Dotčení právní sféry tak namítá jménem podstatné části obyvatel regulovaného území a námitka jím podaná má určitou výpovědní sílu. Naproti tomu skutečné zájmy sledované určitým spolkem mohou být nejasné*“ a následně konstatuje ve výroku II., *„že zástupce veřejnosti podle §23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle §101a odst. 1 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.“*[267]

Judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se opatření obecné povahy se nejčastěji zabývá přezkumem územního plánování, ve kterém vždy jde *„o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato*

[266] Usnesení NSS čj. 4 As 217/2015 - 178, resp. č. 3415/2016 Sb. NSS
[267] Rozhodnutí NSS sp. zn. 4 As 217/2015

*harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky (obce), která o něm rozhoduje, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. (...) Jinak řečeno – není úkolem správního soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora uvedených mantinelech.*"[268] Správní soudy tedy územní plány nedotváří. Ohledně problematiky soudního přezkumu územního plánování, vydaného v podobě opatření obecné povahy, by bylo možné vydat samostatnou publikaci.

Závěrem bych chtěla dodat, že judikatura Nejvyšší správního soudu ohledně opatření obecné povahy se nenachází v konečné podobě. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v podobě rozhodnutí o kasační stížnosti, budou rozvíjet dosavadní judikaturu, důkazem toho je i výše uvedená změna aktivní legitimace zástupce veřejnosti, a v neposlední řadě budou podávat výklad nově přijatých právních předpisů upravujících opatření obecné povahy.

[268] Rozhodnutí NSS sp. zn. 7 Ao 2/2010

# ZÁVĚR

Díl 7 části třetí soudního řádu správního „Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části“ byl zaveden do tohoto právního předpisu nikoliv v souvislosti s přijetím správního řádu, který obecně zakotvil tuto novou formu činnosti veřejné správy. Nýbrž tato novelizace byla provedena zákonem o elektronických komunikacích o několik měsíců dříve, než správní řád nabyl účinnosti. I přestože tento soudní přezkum opatření obecné povahy byl zkonstruován poměrně narychlo, byl změněn až tzv. velkou novelou soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.), která nabyla účinnosti 1. ledna 2012. Porovnání právní úpravy řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části před 1. lednem 2012 a po tomto datu je cílem této diplomové práce.

Dříve než jsem se zaměřila na soudní přezkum zákonnosti opatření obecné povahy, považovala jsem za důležité charakterizovat tento právní institut. Jelikož opatření obecné povahy se řadí mezi tzv. smíšené akty a zákonná definice (§171 správního řádu) jej vymezuje pouze negativně, bylo podle mého názoru nutné alespoň stručně definovat formy činnosti veřejné správy. V první kapitole jsem tedy na základě stručné charakteristiky veřejné správy a jejích forem činnosti systémově zařadila opatření obecné povahy a zároveň vytvořila předpoklady pro podrobnější definování tohoto právního institutu.

Druhou kapitolu jsem věnovala opatření obecné povahy. Výraz opatření se v právním řádu České republiky nepojí pouze s institutem opatření obecné povahy, a aby nedocházelo k pojmové záměně, upozornila jsem na tento fakt v první podkapitole této kapitoly. Důvodů, proč bylo nutné zavést do našeho právního řádu nový institut, bylo několik, proto jsem se rozhodla je popsat v samostatné podkapitole. V následující podkapitole jsem vymezovala pojmové znaky opatření obecné povahy a to taktéž porovnáním s ostatními formami činnosti veřejné správy, které jsem uvedla v první kapitole. Zda budeme opatření obecné povahy chápat v materiálním, nebo formálním pojetí, je důležité z hlediska charakterizování tohoto institutu, ale taktéž pro přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Na klady a zápory obou hledisek a vývoj tohoto chápání v judikatuře jsem se zaměřila v čtvrté podkapitole druhé kapitoly. Poté jsem se zabývala tvorbou opatření obecné povahy, a to především z toho důvodu, že proces vydávání opatření obecné povahy je jeden z předmětů soudního přezkumu a bývá nejčastější příčinou zrušení daného opatření obecné povahy.

I během procesu utváření opatření obecné povahy poskytuje správní řád dotčeným osobám možnost obrany jejich subjektivních práv, taktéž tento právní předpis zaručuje ochranu subjektivních práv dotčených osob po vydání opatření obecné povahy, o této možnosti pojednává šestá podkapitola druhé kapitoly. V poslední části druhé kapitoly jsem uvedla pouze stručný výčet zvláštních zákonů, jelikož v těchto právních předpisech jsou upraveny konkrétní situace, ve kterých je možné vydat opatření obecné povahy, a rovněž mohou stanovit pravidla odlišná od obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Avšak cílem této diplomové práce nebylo porovnávání obecné úpravy obsažené ve správním řádu a ve zvláštních zákonech, i když i tato problematika by si jistě zasloužila větší pozornost.

Soudním přezkumem opatření obecné povahy před 1. lednem 2012 jsem se zabývala ve třetí kapitole této diplomové práce. Jelikož o zákonnosti opatření obecné povahy přísluší rozhodovat soudům ve správním soudnictví, považovala jsem za vhodné, abych uvedla stručnou charakteristiku správního soudnictví. V následující podkapitole jsem se věnovala samotnému soudnímu přezkumu opatření obecné povahy před tzv. velkou novelou soudního řádu správního. Zaměřila jsem se na aktivní a pasivní legitimaci osob, věcnou příslušnost soudu a taktéž na náležitosti samotného návrhu. Neopomněla jsem také způsob rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a účinky zrušení této formy činnosti veřejné správy. Je ovšem nezbytné dodat, že ustanovení o řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nebyla zcela nahrazena touto novelou, proto jsem výklad těchto ustanovení doplňovala taktéž novější judikaturou. Velice zajímavá pro mě byla judikatura týkající se aktivní legitimace osob k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy může také docházet k situacím, kdy je kromě návrhu k příslušnému soudu podán podnět k přezkumu tohoto institutu podle správního řádu, možné způsoby řešení těchto situací jsem popsala ve třetí podkapitole této kapitoly. Nemyslím si, že by v praxi tyto situace přinášely větší obtíže. Konkrétní osoba může učinit obě podání a dané orgány se o tom dozví především v souvislosti s nemožností předáním spisové dokumentace. V poslední podkapitole jsem se zaobírala soudním přezkumem rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, i když se nejedná o soudní přezkum samotného opatření obecné povahy a nelze jej ztotožňovat s tímto řízením, avšak změna pravomocného rozhodnutí o námitkách může změnit dané opatření obecné povahy.

Cílem čtvrté kapitoly bylo zhodnotit změny v soudním přezkumu opatření obecné povahy, které "přinesla" tzv. velká novela soudního řádu správního. Nejprve jsem se zaměřila na vznik a historické okolnosti zavedení této novely, které podle mého názoru také ovlivnily její konečnou podobu. Poté jsem posuzovala konkrétní změny v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Zákon č. 303/2011 Sb. zavedl tříletou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, umožnil dotčeným osobám účastnit se soudního řízení. Dále konkretizoval náležitosti návrhu, prodloužil dobu rozhodování soudu na devadesát dnů. Taktéž zavedl ustanovení, podle kterých je soud vázán rozsahem a důvody návrhu a rozhoduje podle právního a skutkového stavu, který byl v době vydání daného opatření obecné povahy. I přestože jsem s rozhodnutími Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu pracovala již v předchozích kapitolách, zařadila jsem do čtvrté kapitoly samostatné podkapitoly týkající se této judikatury. V podkapitole o judikatuře Ústavního soudu jsem odpověděla na otázky, zda je zaručen ústavním pořádkem soudní přezkum opatření obecné povahy a za jakých okolností je příslušný o opatření obecné povahy rozhodovat Ústavní soud. V podkapitole pojednávající o judikatuře Nejvyššího správního soudu jsem chtěla poukázat na vývoj názoru Nejvyššího správního soudu ohledně aktivní legitimace zástupce veřejnosti, který podle mého názoru je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy a to především z toho důvodu, že ho zmocnily osoby, kterých se dané opatření obecné povahy bezprostředně dotýká. Možnost podávat tyto návrhy mu měla být přiznána již dříve. A rovněž jsem chtěla upozornit na skutečnost, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ovlivňující řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v souvislosti se zvláštními zákony existuje celá řada a nebylo možné je všechny zařadit do této diplomové práce, což však ani nebylo cílem této práce.

Změna ustanovení upravujících řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části provedená zákonem č. 303/2011 Sb. je podle mého názoru přínosná. Zavedení tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je v souladu s principem právní jistoty. Osobně si ale myslím, že přechodná ustanovení ohledně této lhůty měla být přijata v původním znění. Měla být dána možnost podat návrh do třech let od účinnosti tzv. velké novely. Velice průlomové je také rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého se daná lhůta nevztahuje na tzv. incidenční řízení. S tímto názorem také souhlasím, osoby dotčené např. správním rozhodnutím, které bylo vydáno na

podkladě opatření obecné povahy, by měly mít možnost se bránit i proti danému opatření obecné povahy. Domnívám se, že kladně lze taktéž hodnotit prodloužení lhůty pro rozhodování soudu na devadesát dnů a možnost přístupu zúčastněných osob k řízení. Myslím si, že opatření obecné povahy není již úplnou novinkou v našem právním řádě a že Nejvyšší správní soud prostřednictvím své judikatury podal velice obsáhlý a jasný výklad týkající se soudního přezkumu tohoto právního institutu. Zákonodárce tzv. velkou novelou stanovil také jasnější a konkrétnější pravidla pro soudní přezkum opatření obecné povahy, např. náležitosti návrhu, vázanost právními důvody uvedenými v návrhu, přezkum podle skutkového a právního stavu v době rozhodování. Na základě těchto důvodů považuji změnu věcné příslušnosti soudu za vhodnou a účelnou. Nejvyšší správní soud prostřednictvím kasačních stížností stále může sjednocovat názory krajských soudů ohledně této problematiky.

Souhrnně lze říct, že řízení je v souladu s principem právní jistoty, právem na spravedlivý proces a také s principem rovnosti účastníků. Tato novela odstranila spory, které se ohledně některých pravidel tohoto soudního přezkumu vedly nejen v odborné veřejnosti. Avšak nelze říct, že současná úprava je bezchybná a jednoznačná. Výklad správních soudů bude potřebný nejen v souvislosti s nově přijatými ustanoveními, která budou zmocňovat k vydání opatření obecné povahy, ale rovněž v případě správního řádu a soudního řádu správního, to kromě jiného dokazuje nově přiznaná aktivní legitimace zástupci veřejnosti a nový pohled na lhůtu v tzv. incidenčním řízení. Ovšem i kdyby se zákonodárce pokusil vytvořit velice detailní úpravu, nebylo by v jeho silách postihnout všechny konkrétní případy, které se mohou v praxi vyskytovat. Každá obecná právní úprava nese v sobě riziko, že každý člověk má svou interpretaci, kterou se následně snaží uplatnit v soudním řízení.

Závěrem bych chtěla podotknout, že právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se nemusí nacházet v konečné podobě, jelikož čas od času se objeví návrhy novely, která by nově ustanovila aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve veřejném zájmu státnímu zástupci a také veřejnému ochránci práv. Tato možnost již byla zvažována také v tzv. velké novele soudního řádu správního, nakonec nebyla přijata. O této možnosti se později ve vládě znovu diskutovalo, avšak aktuálně toto oprávnění není řešeno.

# RESUME

The measures of general nature are one of the forms of public administration. This represents the so-called mixed act, which relates to a specific object, and is used for an undetermined group of addressees. As a measure of general nature is not a regulation or a decision by the legal definition, the judicial review of this legal institute is specific.

The judicial review of measures of general nature is governed by the Code of the Administrative Procedure, Act No. 150/2002 Coll., as subsequently amended. These provisions relating to the procedure for the withdrawal of the measures of general nature or their parts have been amended by the so-called large amendment of the Code of Administrative Procedure (Act No. 303/2011 Coll.), which came into force on 1 January 2012. The aim of this diploma thesis is to compare the judicial review of the measures of general nature before and after the entry of the so-called large amendment into force. It aims to determine whether the so-called large amendment caused the desired changes and whether the judicial review of the measure of general nature is unambiguous and smooth.

In the first chapter of the thesis the forms of activities of public administration are briefly defined. In the second chapter the measures of general nature are characterized with regard to the facts listed in the first chapter. This part also includes the process of creating a measure of general nature and a review of the legal institute in Administrative Code (Act No. 500/2004 Coll., as subsequently amended).

The third and the fourth parts of the thesis deal with the judicial review of the measures of general nature. In the third chapter, the judicial review before 1 January 2012 has been described. However, certain provisions of the Code of the Administrative Procedure remained unchanged, and therefore their interpretation is valid even after 1 January 2012. In this section, the mutual relationship of the review of the measures of general nature in accordance with the Administrative Procedure Code and the Administrative Code is introduced. The fourth chapter of the thesis concentrates on the so-called large amendment of the Administrative Procedure Code and the specific changes which followed regarding the judicial review of the measures of general nature.

# SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

## *Knižní literatura*


- BROTHÁNKOVÁ, Jana a ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. Praha: Linde, 2006, 231 s. ISBN 80-7201-579-6.
- FUCHS, Jiří. *Základy správního práva I: obecná část*. Praha: Vysoká škola manažerské informatiky a ekonomiky, 2013. 95 s. ISBN 978-80-86847-65-8
- GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Pavel a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu.* Praha: Auditorium, 2011, 536 s. ISBN 978-80-87284-23-0
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0
- HORZINKOVÁ, Eva a FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). 208 s. ISBN 978-80-87212-55-4
- HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.
- HRABÁK, Jan a NAHODIL, Tomáš. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 4. aktualiz. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 452 s. ISBN 978-80-7357-959-3
- JEMELKA, Luboš a PODHRÁZKÝ, Milan a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLIČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář.* 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 844. ISBN 978-80-7400-484-1
- KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena a VALACHOVÁ, Kateřina (eds). *Nový správní řád a místní samospráva II: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu.* Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 225-235. ISBN 978-80-210-4489-0
- KADEČKA, Stanislav a MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů: sborník ze zimní konference/workshopu.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. s. 167-210. ISBN 978-80-7380-072-7
- KADEČKA, Stanislav a MAREK, David (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II: sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 149-185. ISBN 978-80-7380-250-9

- KADEČKA, Stanislav a PRŮCHA, Petr. *Správní právo - obecná část: multimediální učební text*. 2., nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 75 s. ISBN 978-80-210-4588-0
- KINDL, Milan a kol. *Základy správního práva*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8
- MOLEK, Pavel, STRÁSKÁ, Jitka. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví. 2003-2013*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 746 s. ISBN 978-80-7400-296-0
- POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. 335 s. ISBN 978-80-7400-447-6
- POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6
- POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David., RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 2015, 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vydání Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7380-381-0
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou.* 2. aktual. a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 496 s. ISBN 978-80-7502-051-2.
- PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 202 s. ISBN 978-80-210-8115-4
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0
- SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena a HEJČ, David. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: sborník příspěvků z workshopu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta. 2014, s. 93-110. ISBN 978-80-210-7537-5
- SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 215 s. ISBN 978-80-210-7335-7
- SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, 172 s. ISBN 978-80-87576-47-2
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8
- ŠTURMA, Pavel, TOMÁŠEK, Michal et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III, Proměny veřejného práva*. 1. Vydání. Praha: Karolinum, 2009, 481 s. ISBN 978-80-246-1662-9

- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář.* 2. aktualit a rozš. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4


## *Časopisecká literatura*


- BAHYL'OVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího soudu: Opatření obecné povahy (podruhé): K aktuálním otázkám judikatury. *Soudní rozhledy*. 2011, roč. 17, č. 7, s. 237-242. ISSN 1211-4405
- HEJČ, David. *Přezkum územních plánů a právo na spravedlivý proces.* In: Dny práva 2011 – Days of Law 2011. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5919-1
- HENDRYCH, Dušan. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C: H. Beck, 2005, roč. 13, č. 3, s. II. ISSN 1210-6410
- HUMLÍČKOVÁ, Petra a ZAHUMENSKÁ, Vendula. Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace. *Správní právo*. 2015, č. 1, s. 42-59. ISSN 0139-6005
- KNĚŽÍNEK, Jan. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. *Právní fórum: český právnický měsíčník*. Praha: ASPI Publishing, 2007, roč. 4, č. 4, s. 143-150. ISSN 1214-7966
- KOLMAN, Petr. Transparentnost veřejné správy aneb jde o opatření obecné povahy? *Jurisprudence*. 2013, roč. 22, č. 2, s. 7-9. ISSN 1802-3843
- KOPECKÝ, Martin. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. *Jurisprudence*. 2014, č. 4, s. 14-18. ISSN 1802-3843
- MACHATA, Pavel. Novela soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2011, roč. 14, č. 6, s. 36-37. ISSN 1212-0855
- MIKULE, Vladimír. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání.* Praha: C.H. Beck, 2007, roč. 8, č. 8, s. 1, 3-5, ISSN 1212-8694
- PODHRÁZKÝ, Milan. Aktivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. *Soudní rozhledy,* 2015, roč. 21, č. 7-8, s. 284-285. ISSN 1211-4405
- POTĚŠIL, Lukáš. Co znamenají v praxi opatření obecné povahy. *Právní rádce*. 2014, roč. 22, č. 2, s. 64-67. ISSN 1210-4817
- POTĚŠIL, Lukáš. Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2009, roč. 2009, č. 7, s. 14-17, ISSN 1213-6581
- RIEGEL, Filip. Aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení OOP. *Soudní rozhledy*. 2014, roč. 20, č. 9, s. 310-132. ISSN 1211-4405
- VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2007, roč. 40, č. 6, s. 329-363. ISSN 0139-6005

## *Legislativní dokumenty*


- Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád
- Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), v platném znění
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně krajiny a přírody, v platném znění
- Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, v platném znění
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
- Zákon č. 164/1937 Sb., zákon o nejvyšším správním soudě, dostupný na <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgm3v6mjwgqwta>
- Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (veterinární zákon), v platném znění
- Zákon č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, v platném znění
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění
- Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění
- Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, v platném znění
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), v platném znění
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v platném znění
- Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, v platném znění
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění
- Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, v platném znění
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), v platném znění
- Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, v platném znění
- Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v platném znění
- Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění

- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
- Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, v platném znění
- Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva)
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

## *Judikatura*

- Nález Ústavního soudu z 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (198/2008 Sb. n. u. ÚS)
- Nález Ústavního soudu z 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09
- Nález Ústavního soudu z 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10 (284/2012 Sb.)
- Nález Ústavního soudu z 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (276/2001 Sb.)
- Nález Ústavního soudu z 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14
- Nález Ústavního soudu ze 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07
- Rozhodnutí NSS z 12. 6. 2014, sp. zn. 4 Aos 4/2013
- Rozhodnutí NSS z 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010 (2185/2011 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 13. 7. 2010, sp. zn. 8 Ao 4/2010
- Rozhodnutí NSS z 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014 (3470/2016 Sb.NSS)
- Rozhodnutí NSS z 14. 2. 2013, sp. zn. 7 Aos 2/2012
- Rozhodnutí NSS z 16. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 3/2008 (1795/2009 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 16. 12. 2010, sp. zn. 1 Ao 6/2010 (2445/2011 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 16. 7. 2009, sp. zn. 6 Ao 2/2009 (2405/2011 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 18. 1. 2006, sp. zn. 6 As 2/2005
- Rozhodnuti NSS z 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 (2009/2010 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006 (968/2006 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 20. 5. 2010, sp. zn. 8 Ao 2/2010 (2106/2010 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007 (1462/2008 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 24. 10. 2013, sp. zn. 4 Aos 3/2013 (3005/2014 Sb.NSS)
- Rozhodnutí NSS z 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010 (2266/2011 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 24. 5. 2016, sp. zn. 4 As 217/2015
- Rozhodnutí NSS z 24. 6. 2010, sp. zn. 7 Ao 2/2010
- Rozhodnutí NSS z 26. 6. 2014, sp. zn. 5 Aos 3/2013

- Rozhodnutí NSS z 26. 6. 2014, sp. zn. 5 Aos 3/2012
- Rozhodnutí NSS z 26. 8. 2009, sp. zn. 7 Ao 3/2009
- Rozhodnutí NSS z 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 (740/2006 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 28. 3. 2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008
- Rozhodnutí NSS z 28. 8. 2012, sp. zn. 1 Ao 1/2010 (2710/2012 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS z 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010 (2140/2010 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS ze 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008 (1794/2009 Sb. NSS)
- Rozhodnutí NSS ze 7. 10. 2011, sp. zn. 6 Ao 5/2011
- Rozsudek Krajského soudu v Praze z 1. 7. 2014, sp. zn. 50 A 8/2014
- Rozsudek Krajského soudu v Praze z 18. 9. 2012, sp. zn. 50 A 6/2012
- Usnesení NSS z 1. 12. 2010, sp. zn. 3 Ao 6/2010
- Usnesení NSS z 14. 12. 2011, sp. zn. 3 Ao 7/2011 (2575/2012 Sb. NSS)
- Usnesení NSS z 19. 5. 2008, sp. zn. 5 Ao 2/2008 (1642/2008 Sb. NSS)
- Usnesení NSS z 21. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 1/2006 (1680/2008 Sb. NSS)
- Usnesení NSS z 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007
- Usnesení NSS z 25. 2. 2011, sp. zn. 5 Ao 1/2011 (2465/2012 Sb. NSS)
- Usnesení NSS z 25. 6. 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008 (1679/2008 Sb. NSS)
- Usnesení NSS z 27. 10. 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010 (2244/2011 Sb. NSS)
- Usnesení NSS z 29. 3. 2016, sp. zn. 4 As 217/2015 (3415/2016 Sb. NSS)
- Usnesení NSS z 30. 11. 2006, sp. zn 2 Ao 2/2006
- Usnesení NSS z 30. 3. 2011, sp. zn. 1 Ao 1/2011 (2444/2011 Sb. NSS)
- Usnesení NSS z 31. 8. 2011, sp. zn. 8 Ao 4/2011 (2443/2011 Sb. NSS)
- Usnesení NSS z 6. 8. 2010, sp. zn. 2 Ao 3/2010 (2141/2010 Sb. NSS)
- Usnesení NSS ze 17. 6. 2010, sp. zn. 3 Ao 3/2010
- Usnesení rozšířeného senátu NSS z 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007 (1276/2007 Sb. NSS)
- Usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 (1910/2009 Sb. NSS)
- Usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010 (2215/2011 Sb. NSS)
- Usnesení rozšířeného senátu NSS z 11. 6. 2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011 (2887/2013 Sb. NSS)
- Usnesení Ústavního soudu z 20. 3. 2008, sp. zn. III. ÚS 2446/07
- Usnesení Ústavního soudu z 26. 6. 2013, sp. zn. I. ÚS 1831/11

## *Internetové zdroje*


- *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx
- *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: http://nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188