

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Obor veřejná správa

Katedra veřejné správy



Diplomová práce

Opatření obecné povahy

Předkládá: Bc. Veronika Gyepesová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2018

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2017/2018

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Veronika GYPEŠOVÁ**

Osobní číslo: **R16N0013P**

Studijní program: **N6807 Veřejná správa**

Studijní obor: **Veřejná správa**

Název tématu: **Opatření obecné povahy**

Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Veřejná správa
3. Formy správní činnosti
4. Opatření obecné povahy
5. Proces tvorby opatření obecné povahy
6. Přezkum opatření obecné povahy
7. Opatření obecné povahy v praxi
8. Závěr


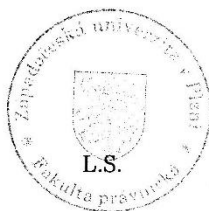
Rozsah grafických prací:
Rozsah kvalifikační práce: **cca 60 stran**
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**
Seznam odborné literatury:
viz zvláštní seznam

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

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2017**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2018**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. července 2017

Abstrakt

Tématem této diplomové práce je právní institut tzv. opatření obecné povahy. Práce vychází zejména z obecné a zvláštní právní úpravy, judikatury a také z doktrinálních výkladů, přičemž poukazuje na různá specifika a úskalí tohoto institutu. Úvodní část je věnována základní charakteristice veřejné správy a jednotlivým formám správní činnosti, mezi něž opatření obecné povahy patří. Další části této práce jsou zaměřeny na samotnou analýzu právní úpravy institutu opatření obecné povahy. Prvně je pozornost věnována vymezení pojmu opatření obecné povahy a následně procesu jeho tvorby. Opomenuta není ani problematika konkrétních možností přezkumu opatření obecné povahy. V závěru se tato práce zabývá uplatněním opatření obecné povahy v praxi českých právních předpisů.

Klíčová slova

veřejná správa, formy činnosti veřejné správy, smíšený správní akt, opatření obecné povahy, správní řád, správní orgán, dotčené osoby, rozhodnutí, správní a soudní přezkum

Abstract

The theme of this diploma thesis is „measures of a general nature“. The work is based on general and special legal regulations as well as case law and doctrinal interpretation, pointing out different specifics and the difficulties of this institute. The introductory part is devoted to the basic characteristics of public administration and to the individual forms of administrative activity, to which „measures of a general nature“ belong. Other parts of this thesis are focused on the analysis of the legal regulation of the institute of „measures of a general nature“. First, attention is paid to defining the concept of „measures of a general nature“ and then to the process of their creation. The issue of concrete possibilities for reviewing „measures of a general nature“ is also included. The final part of this thesis deals with the application of „measures of a general nature“ in the practice of Czech legislation.

Key words

public administration, forms of public administration, mixed administrative act, measures of a general nature, administrative procedure code, persons concerned, decisions, administrative and judicial review

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Opatření obecné povahy* vypracovala samostatně pod odborným dohledem vedoucího diplomové práce. Veškeré prameny, které jsem použila k sepsání této práce, jsou citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

Plzeň, březen, 2018

.....

Veronika Gyepěšová

Tímto bych chtěla poděkovat JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za poskytnutou odbornou pomoc, rady a připomínky a takéž paní Bc. Janě Hájkové za vstřícnost, nesmírnou pomoc a ochotu při vypracování diplomové práce.

Obsah

1. Úvod	9
2. Veřejná správa	11
2.1. Pojem veřejné správy	11
2.2. Dělení veřejné správy	12
2.2.1. Státní správa, samospráva a ostatní veřejná správa	13
2.2.2. Vrchnostenská, fiskální a pečovatelská veřejná správa	14
2.3. Formy činnosti veřejné správy	14
3. Formy správní činnosti	16
3.1. Normativní správní akty	16
3.2. Individuální správní akty	18
3.3. Smíšené správní akty	21
3.4. Veřejnoprávní smlouvy	23
3.5. Faktické úkony s bezprostředními právními účinky	25
3.6. Jiné úkony	26
4. Opatření obecné povahy	28
4.1. Právní zakotvení opatření obecné povahy	28
4.2. Pojem a charakteristika opatření obecné povahy	30
4.3. Řešení před zařazením opatření obecné povahy do právního řádu	32
4.4. Materiální a formální pojetí opatření obecné povahy	35
4.4.1. Vymezení materiálního a formálního pojetí opatření obecné povahy	35
4.4.2. Vývoj judikatury v pojetí opatření obecné povahy	37
4.4.3. Akty judikaturou vyloučené jako opatření obecné povahy	40
5. Proces tvorby opatření obecné povahy	43
5.1. Řízení o vydání opatření obecné povahy	44
5.1.1. Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy	45
5.1.2. Zveřejnění návrhu opatření obecné povahy	46
5.1.3. Forma řízení o návrhu opatření obecné povahy	48
5.1.4. Právní prostředky k uplatnění práv dotčených osob	49
5.1.4a. Připomínky	50
5.1.4b. Námitky	51
5.2. Vydání a účinnost opatření obecné povahy	54
5.3. Opravné prostředky proti opatření obecné povahy	55
5.4. Problematika exekučního vymáhání povinností určených opatřením obecné povahy	56
6. Přezkum opatření obecné povahy	58
6.1. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu	58
6.1.1. Přezkumné řízení opatření obecné povahy	60
6.1.2. Rozhodnutí v přezkumném řízení opatření obecné povahy	62
6.2. Přezkum opatření obecné povahy podle soudního řádu správního	63
6.2.1. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části	64
6.2.1a. Aktivní a pasivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části	64
6.2.1b. Vztah připomínek a námitek v řízení o vydání opatření obecné povahy	

k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.....	66
6.2.1c. Náležitosti řádného návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.	68
6.2.2. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části	69
6.2.3. Rozsudek a jeho účinky ve věci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.....	70
6.3. Opatření obecné povahy a Ústavní soud ČR	71
7. Opatření obecné povahy v praxi.....	73
7.1. Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).....	73
7.2. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ...	74
7.3. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)	75
7.4. Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství)	76
7.5. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)	77
7.6. Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).....	78
7.7. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů	78
7.8. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)	79
7.9. Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)	80
7.10. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.....	81
7.11. Zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny	81
7.12. Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách	82
7.13. Zákon č. 505/1990 Sb., o meteorologii	82
7.14. Zákon č. 20/1987 Sb., České národní rady o státní památkové péči	83
8. Závěr	84
9. Resumé	86
10. Seznam užitých zkratk	87
11. Seznam použitých pramenů a literatury	88
12. Přílohy.....	99

1. Úvod

Tématem předkládané diplomové práce je právní institut opatření obecné povahy, který představuje jednu z možných forem realizace činnosti veřejné správy. Opatření obecné povahy bylo do českého právního řádu zavedeno zákonem č. 500/2004, správní řád s účinností od 1.1.2006. Správní řád opatření obecné povahy definuje v negativním smyslu, a to jako úkon správního orgánu, který není právní předpisem ani rozhodnutím.¹ Opatření obecné povahy jakožto správní akt hybridní povahy, se svou povahou nachází na pomezí mezi právními předpisy (normativními správními akty) a rozhodnutími (individuálními správními akty), přičemž současně vykazuje znaky prvé i druhé uvedené skupiny.

Opatření obecné povahy není institutem, který rozeznává pouze český právní řád, ale vyskytuje se i v zahraničních právních úpravách, jež se rovněž staly předlohou zákonodárce při tvorbě části šesté správního řádu obsahující obecnou právní úpravu opatření obecné povahy.² Právní úprava opatření obecné povahy včetně procesu jeho vydávání a možností jeho přezkumu vychází tedy především ze správního řádu. Případné zrušení opatření obecné povahy soudní cestou náleží do kompetence správního soudnictví, přičemž úprava tohoto postupu je řešena zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a předpisů. Právní úpravu opatření obecné povahy lze však také nalézt v mnoha dalších zvláštních právních předpisech, v nichž je použití opatření obecné povahy zákonodárcem předpokládáno, a které často upravují různá specifika užití tohoto institutu.

I přes skutečnost, že opatření obecné povahy je poměrně rozšířenou formou činnosti veřejné správy, není problematika tohoto institutu dosud uceleně zpracována odbornými monografiemi. Tato práce bude proto vycházet nejen z dostupné odborné literatury, ale zejména z odborných článků, komentářů týkajících se příslušných ustanovení vybraných zákonů a v neposlední řadě též z rozsáhlé judikatury správních soudů, jejíž poznatky v mnohém nahrazují nedostatečné legislativní zakotvení tohoto institutu a sehrává tak v problematice výkladu opatření obecné povahy klíčovou roli.

¹ § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 02. 2018].

² *Vládní návrh zákona správní řád*. In: Sněmovní tisk 201/0. Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2003. [cit. 10. 02. 2018]. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

Diplomová práce je členěna do několika kapitol. V úvodní části se práce věnuje základní charakteristice veřejné správy a jednotlivým formám správní činnosti, mezi něž je opatření obecné povahy jakožto smíšený správní akt řazeno. Následující kapitola se zaměřuje již na samotné legislativní zakotvení a vymezení pojmu opatření obecné povahy, které vychází i přes existenci legální definice opatření obecné povahy, především z judikatury správních soudů, která v pojetí opatření obecné povahy prošla několikaletým a názorově rozmanitým vývojem. Pátá kapitola komplexně pojednává o procesu řízení o přijetí opatření obecné povahy se zaměřením na vybraná specifika realizovatelná v procesu řízení o opatření obecné povahy, která jsou určována smíšenou povahou tohoto institutu. Šestá kapitola je věnována přezkumu opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu a též přezkumu soudnímu zejména prostřednictvím správního soudnictví. Poslední část práce zaměřená na aplikaci opatření obecné povahy v konkrétních složkových právních předpisech, klade důraz na poukázání možných oblastí a jejich případných specifik, v nichž je opatření obecné povahy v praxi využíváno.

Hlavním cílem této diplomové práce je provedení analýzy platné právní úpravy opatření obecné povahy. I přesto, že opatření obecné povahy představuje velmi široké téma a zajisté tato práce nebude obsahově schopna pojmout veškeré otázky, které jsou v jeho souvislosti odbornou veřejností diskutovány, bude její snahou poskytnout co nejkompaktnější charakteristiku opatření obecné povahy jakožto institutu stojícího na pomezí individuálních a normativních správních aktů, poukázat na nejvýznamnější nedostatky právní úpravy vycházející ze zmíněné negativní definice, která s sebou přináší mnoho interpretačních problémů a současně také nastínit jejich možná řešení, která jsou v praxi uplatňována.

Tato diplomová práce vychází z právní úpravy účinné ke dni jejího odevzdání.

2. Veřejná správa

2.1. Pojem veřejné správy

Ačkoliv veřejná správa představuje ústřední pojem správního práva („...*správní právo je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu.*“³), je velice obtížné ji pozitivně definovat či ji alespoň výstižně a celistvě charakterizovat. Příčinu tohoto problému spatřuje D. Hendrych především v tom, že „*věda správního práva svým juristickým přístupem a hledisky jediného vědního oboru nemohla a nemůže komplexně postihnout tak složitý jev, jako je správa*“.⁴

Z hlediska vymezení pojmu veřejné správy je nezbytné vycházet z obecného smyslu správy, kterou např. J. Pražák definoval jako „*činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“⁵ či P. Průcha, který správou rozumí „*společenské řízení, které má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách.*“⁶ „Veřejnou správu“ (administratio rei publicae) znalo v obecnějším významu již právo římské. Později se výše uvedený slovní základ stal východiskem pro vyjádření tohoto pojmu v příslušných jazycích (v českém jazyce se alternativně případně samostatně používá výraz administrativní v rovině veřejné správy ve smyslu slova správní).⁷ Na správu (administrativu) v obecném pojetí lze tedy nahlížet jako na záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle.⁸ Podle toho, zda jde o činnosti sledující cíle veřejné či soukromé, se rozlišuje správa veřejná a soukromá.

Veřejná správa je dále charakterizována tím, že je na rozdíl od správy soukromé vykonávána ve veřejném zájmu⁹ a je více vázána právem. Rozlišení obou druhů správy je možné spatřit i v tom, že soukromá správa je často spojována s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob, naproti správě veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské. Přesný výčet znaků, jimiž se veřejnoprávní a soukromoprávní rovina od sebe

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

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

⁵ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, Právo správní. Rakouské právo správní. Část první, Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednotka právnická, 1905. 000303564. str. 1. [cit. 28. 01. 2018]. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/6878>

⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 51

⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 48

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

⁹ Veřejný zájem představuje neurčitý právní pojem – z povahy věci lze dovodit, že jde o takový zájem, který je možné označit za obecně prospěšný, jehož nositeli jsou blíže neurčené okruhy či společenství osoby tzv. veřejnost. Viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 55

odlišují, však nelze zcela přesně vymezit. Rozdíly nejsou a nemohou být absolutní, protože hranice mezi veřejnou a soukromou správou není vždy zcela zřetelná.¹⁰

Na veřejnou správu lze nahlížet ze dvou různých pohledů. J. Hoetzel charakterizoval správu ve formálním smyslu jako „*činnost orgánů označených jako správní úřady*“.¹¹ Ve formálním (institucionálním, organizačním) pojetí se klade důraz na instituce jejich orgány, jež mají pravomoc a působnost řešit veřejné úkoly. Naproti tomu veřejná správa v materiálním (funkčním) pojetí je charakterizována jako činnost stáních nebo jiných veřejných institucí, přičemž tuto nelze podřadit ani pod výkon zákonodárné či soudní moci.¹²

Mimo již zmíněné rozdělení veřejné správy ve formálním a materiálním smyslu, lze veřejnou správu vymezit také z hlediska pozitivního a negativního pojetí. Pozitivně vymezená veřejná správa představuje činnosti, při jejichž výkonu jsou správní úřady vázány nejen právními předpisy, ale také rozhodnutími vyšších úřadů.¹³ Negativní pojetí definuje J. Hoetzel: „*Veřejnou správu jsme vymezili způsobem negativním tak, že jsme odečetli zákonodárství a soudnictví od veškeré státní činnosti.*“¹⁴ V. Sládeček ve své publikaci, staví vedle zákonodárství a soudnictví ještě vládu, která představuje určitý druh politického vedení.¹⁵ Dle výše uvedeného je možné veřejnou správu charakterizovat jako soubor činností sledujících určitý veřejný zájem, jež nejsou zákonodárstvím, soudnictvím ani vládou, přičemž jsou vykonávány orgány, které jsou k tomuto výkonu nadány pravomocí a působností ze zákona.

2.2. Dělení veřejné správy

Veřejná správa může být členěna na základě řady kritérií. Z hlediska adresátů působení lze dělit veřejnou správu na vnitřní a vnější, přičemž vnitřní směřuje vůči adresátům uvnitř hierarchické soustavy správních orgánů, kdežto vnější působí na adresáty mimo tuto soustavu. Z dalších kritérií lze zmínit např. organizační uspořádání, právní formy či úkoly veřejné správy.¹⁶

¹⁰ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 2

¹¹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. str. 13-14

¹² HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 2-3

¹³ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 3

¹⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. str. 14

¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 22

¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 6

2.2.1. Státní správa, samospráva a ostatní veřejná správa

Veřejná správa se dle povahy originárního nositele veřejné moci dělí na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Státní správa se poté dělí na přímou, jež je vykonávána bezprostředně orgány státu a nepřímou, která je vykonávána v přenesené působnosti orgány veřejnoprávních korporací (obce a kraje), případně soukromými právníckými a fyzickými osobami, jímž byl výkon správy na základě a v souladu se zákonem svěřen.¹⁷ V teorii bývá také označována správa vykonávána orgány státu jako originárního nositele veřejnou správou bezprostřední, kdežto správa delegovaná na jiné subjekty je veřejnou správou zprostředkovanou.¹⁸

Samospráva je vykonávána veřejnými korporacemi, subjekty odlišných od státu. Právo na samosprávu je ústavně zaručeno, přičemž u územních samosprávných celků (tj. obcí a krajů) je samospráva vykonávána v rámci samostatné působnosti. Tyto činnosti vykonává příslušná veřejnoprávní korporace vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Neexistuje zde vztah podřízenosti vůči státu a jeho orgánům. Do samosprávné činnosti lze zasahovat pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to pouze způsobem, který zákon stanoví.¹⁹

Jak již bylo zmíněno, územní samosprávné celky nevykonávají činnosti pouze v rámci samostatné působnosti, nýbrž i v oblasti působnosti přenesené – činnosti výkonu státní správy, které jim byly svěřeny zákonem.²⁰ Jednotlivé činnosti vykonávané v samostatné a přenesené působnosti je potřeba, vzhledem ke své odlišné povaze, důsledně oddělit. Tento požadavek je zajištěn zákonnou dikcí: pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí nebo krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.²¹

Ostatní veřejnou správou rozumíme zbývající oblast veřejné správy, jež vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce při plnění veřejných úkolů.²²

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 20

¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 7

¹⁹ Čl. 8 a čl. 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2018].

²⁰ Čl. 105 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2018].

²¹ § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2018].

a § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2018].

²² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 21

2.2.2. Vrchnostenská, fiskální a pečovatelská veřejná správa

Jedná se o dělení veřejné správy podle právní formy resp. dle užití určité formy práva. Správa vrchnostenská je vykonávána formou veřejného práva. Typicky je představována nařízením, správním aktem a donucovacími opatřeními. Fiskální správa užívá formu práva soukromého. Jedná se o případy, kdy stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, nýbrž z pozice rovného partnera ve věcech státního majetku a věcí finančních. Pečovatelská správa využívá dle potřeby právo veřejné i soukromé. Zde jde zejména o plnění úkolu, které vyplývají z pojetí veřejné správy jakožto služby veřejnosti.²³

Rozlišování vrchnostenské a nevrchnostenské veřejné správy je významné především z důvodu značného okruhu činností, které moderní veřejná správa vykonává. Jak je z výše uvedeného vymezení zřejmé, ne vždy jedná veřejná správa z autoritativní pozice veřejné moci. V případech, kdy užívá soukromého práva, má tak v právních vztazích rovné postavení s protistranou. Od tohoto rozlišení se následně odvíjí právní charakter jednotlivých vztahů, právní regulace činnosti veřejné správy (a formy správní činnosti) a také možnosti přezkumu v konkrétních případech.²⁴

2.3. Formy činnosti veřejné správy

Činnosti veřejné správy (tj. správní činnosti) jsou vykonávány subjekty veřejné správy. Tito nositelé veřejné správy tak činí na základě zákona, prostřednictvím svých orgánů, které jsou oprávněné jednat jménem příslušného subjektu a tímto jej zavazovat.²⁵

*„Formami realizace veřejné správy rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.“*²⁶ Formy realizace veřejné správy jsou konečným, vnějším výrazem činnosti jejích subjektů. Pro řádné zajištění výkonu veřejné správy, v celém jejím rozsahu, je vyžadována nezbytná rozmanitost jednotlivých forem činnosti.²⁷

²³ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 7

²⁴ LOUVAR, Martin. *Formy správní činnosti: Opatření obecné povahy*. Olomouc, 2012. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta. str. 10

²⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 119

²⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 264

²⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 264-265

Základním kritériem pro klasifikaci je schopnost konkrétních úkonů veřejné správy vyvolávat právní důsledky či nikoliv, tzv. právní a neprávní (též označované jako organizační) formy činnosti.²⁸

Právní formy realizace veřejné správy

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

Neprávní formy realizace veřejné správy

- operativně-organizační činnosti
- materiálně-technické operace

²⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část.* 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 266-269

3. Formy správní činnosti

3.1. Normativní správní akty

Normativní správní akty představují ty správní akty, které jsou svou povahou výrazem vnější normotvorné činnosti orgánů veřejné správy. Normotvorná činnost však v tomto smyslu neústí ve vydávání zákonů, nýbrž podzákonných právních předpisů. Normativní charakter těchto správních aktů je dán jejich obsahem, kterým jsou obecně závazná pravidla chování vztahující se na blíže neurčený okruh adresátů a sloužící k opakovatelnému využití. V tomto smyslu se jedná o abstraktní formy vnější činnosti veřejné správy, jejichž prostřednictvím je realizován obsah zákonů vně veřejné správy.²⁹

S ohledem na výše uvedené, lze shrnout základní charakteristické rysy normativních správních aktů, jimiž jsou abstraktnost, obecnost, jednostrannost, podzákonnost a závaznost. Podzákonnost vyjadřuje vztah normativního správního aktu se zákonem, především jeho odvozenost, návaznost a vzájemný soulad. Normativní správní akty jsou vydávány příslušnými orgány veřejné správy, přičemž tak činí na základě zmocnění³⁰ k provedení zákonů (označovány též jako předpisy prováděcí). Vzhledem k tomu, že se jedná o akty státních orgánů a kvalifikovaných orgánů veřejnoprávních korporací, slouží především k přímému provádění zákonů a jejich dodržování je právně závazné a mocensky vynutitelné.³¹

Normativní správní akty ovšem nemají vždy povahu prováděcích právních předpisů. V případě obcí a vyšších územně samosprávných celků (tj. krajů), vydávají tyto normativní správní akty na základě zákonného zmocnění i tzv. akty prvotní.³² K vydávání nařízení v přenesené působnosti jsou obce zmocněny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů³³ a kraje podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.³⁴ Akty prvotní představují obecně závazné

²⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 271-271

³⁰ Čl. 78 a 79 odst. 3 Čl. 8 a čl. 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 02. 2018].

³¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 273

³² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 273

³³ § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 02. 2018].

³⁴ § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 02. 2018].

vyhlášky, jež jsou vydávány v rámci samostatné působnosti obcí a krajů, které jsou k tomuto výslovně zmocněny Ústavou ČR.³⁵

Normativní správní akty se vyznačují podzákonným obsahem, právní formou a mocenský charakterem. Pravidla, která obsahují normativní správní akty, jsou stejně závazná jako pravidla obsažená v zákonech. Podmínkou platnosti normativních správních aktů je jejich řádná publikace tzn. vyhlášení ve Sbírce zákonů nebo jiným předepsaným způsobem. Platné normativní správní akty splňují formální předpoklad pojetí pramenů správního práva.³⁶

Dělení normativních správních aktů

- nařízení vlády
- obecně závazné právní předpisy ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy
- nařízení obcí a krajů
- obecně závazné vyhlášky obcí a krajů

Mezi specifické druhy normativních aktů ve veřejné správě (jakožto abstraktní formy správní činnosti) se řadí interní akty resp. vnitřní předpisy a statutární předpisy.

Vnitřní předpisy směřují výlučně proti subjektům, kteří jsou v organizačním vztahu podřízenosti vůči správnímu orgánu, jež tento normativní akt vydal. Jedná se o abstraktní formy vnitřní činnosti veřejné správy a jsou obvykle označovány jako interní instrukce, pokyny nebo směrnice. Vnitřní předpisy postrádají obecnou závaznost, nejsou proto považovány za prameny správního práva.³⁷ Zvláštním druhem vnitřních předpisů jsou provozní (ústavní) řády. Jsou vydávány zařízeními, která využívá veřejnost, za účelem poskytování nějaké služby, péče či nároku (např. nemocnice, knihovny, školská zařízení). Specifické jsou tím, že upravují podmínky užívání určitého zařízení veřejností, přičemž ta se těmto podmínkám podřizuje dobrovolně. Z toho vyplývá odpovědnost za porušení takového řádu dle příslušných právních předpisů.³⁸

³⁵ Čl. 104 odst. 3 Čl. 8 a čl. 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 02. 2018].

³⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 273-274

³⁷ Správní právo představuje soubor veřejnoprávních norem, které upravují činnost veřejné správy a její organizaci. Podrobněji např. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 13 a násl.

³⁸ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část. 9.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 131-132

Statutární předpisy (stavovské předpisy) jsou abstraktní akty samosprávných korporací (územních, profesních a zájmových), jimiž si mohou tyto korporace regulovat otázky ve své vymezené působnosti. Statutární předpisy směřují k úpravě vnitřních vztahů v rámci vždy daného statutárního společenství.³⁹ Mezi statutárními předpisy je nutno rozlišovat, zda jsou vydávány územní samosprávou (obecně závazné vyhlášky) či nikoliv. Ve sféře jiných samospráv postrádají statutární předpisy stanovenou formu pro právní předpis (předepsané podmínky vydání a publikace) a nemohou tak být pramenem správního práva.⁴⁰

3.2. Individuální správní akty

D. Hendrych definuje individuální správní akt jako: „*jednostranný právní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.*“⁴¹

Pojmovými znaky individuálního správního aktu jsou:⁴²

- jednání příslušného vykonavatele veřejné správy na základě zákona,
- jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů,
- bezprostřední právní závaznost,
- konkrétnost věci a subjektů, jimž je akt určen.

Individuální správní akty tedy představují právní formu činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem rozhodovací činnosti správního orgánu o konkrétních právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech konkrétního subjektu. Jedná se o konkrétní formy vnější činnosti veřejné správy, resp. o akty aplikace správního práva (rozhodnutí, osvědčení, povolení a jiné formy individuálního správního aktu). V tomto smyslu spočívá aplikace v použití obecně závazných pravidel chování, která jsou obsažena v příslušných právních správně-právních normách, na konkrétní případy. Na rozdíl od normativních správních aktů, které souží k opakovatelnému využití, se individuální správní akty využívají pro jednorázová řešení.⁴³

³⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 275-278

⁴⁰ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část. 9.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 129-130

⁴¹ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část. 9.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 133

⁴² HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část. 9.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 133

⁴³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 278

S ohledem na obsah regulovaných vztahů jsou rozlišovány správní akty v materiálním pojetí, které upravují hmotněprávní postavení jejich adresátů a procesní správní akty upravující postavení jejich adresátů ve správním řízení.⁴⁴

S individuálními normativními akty je tedy možné se nejčastěji setkat v podobě rozhodnutí vydaného ve správním řízení (např. stavební povolení). Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád či SRŘ) stanovuje, že „*správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“⁴⁵ Individuální normativní akty však nemají vždy povahu správních rozhodnutí vydávaných ve správním řízení. V těchto případech se jedná o různá vyjádření, stanoviska, posudky či osvědčení – obecně označované jako jiné správní úkony.⁴⁶

Pro vydávání individuálních správních aktů platí tyto zásady:

- mohou je vydávat jen příslušné orgány (otázka kompetence správního orgánu),⁴⁷
- musí být zachován zákonem předepsaný postup (procesní režim),⁴⁸
- akty musí obsahovat zákonem předepsané náležitosti (obsahové, vnější formy).⁴⁹

Z výše uvedené legální definice vyplývá tradiční dělení správních aktů⁵⁰ dle povahy právních účinků - lze rozlišovat akty konstitutivní (zakládající, měnící či rušící konkrétní

⁴⁴ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 134

⁴⁵ § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 02. 2018].

⁴⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 280

⁴⁷ Správní akt musí být vydán věcně a místně, příp. funkčně příslušným orgánem v mezích jeho pravomoci. Viz HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 142

⁴⁸ Správní akty jsou vydávány zpravidla ve správním řízení podle správního řádu, může však být pro ně rovněž stanoven jiný procesní režim nebo mohou být vydávány bezprocedurálně, kdy v takovém případě není žádný procesní režim stanoven. Viz HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 138

⁴⁹ Obsahové náležitosti: předmět aktu (rozhodnutí o určité otázce), vedlejší ustanovení (příkazy, časové doložky, podmínky, výhrady), určitost, jednoznačnost, logická nerozpornost, přiměřenost, soulad s dobrými mravy. Forma aktů je zásadně písemná. Z hlediska struktury obsahují individuální správní akty výrokovou část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Viz HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 142-145

⁵⁰ Individuální správní akty lze také členit na základě dalších kritérií. V závislosti na obsahu regulovaných vztahů na materiální správní akty (upravující hmotněprávní postavení adresátů) a procesní správní akty (upravující postavení adresátů ve správním řízení). Podle okruhu osob, které akt zavazuje, rozlišujeme akty ad personam (řešící osobní poměry adresátů, jímž jsou určeny) a akty ad rem (dotýkající se adresátů kvůli jeho

právo nebo povinnost) a deklaratorní (stvrzující existenci či neexistenci konkrétního práva nebo povinnosti). Právní účinky konstitutivního aktu působí tzv. *ex nunc* tj. od okamžiku svého vzniku do budoucna. Naproti tomu právní účinky deklaratorního aktu působí tzv. *ex tunc* tj. od okamžiku vzniku právního stavu v minulosti, který je tímto aktem stavěn mimo pochybnost.⁵¹

Podstatnými vlastnostmi, kterými se individuální správní akty vyznačují, jsou platnost, právní moc a vykonatelnost. Platnost spočívá v projevu vůle správního orgánu navenek vůči adresátům, přičemž od okamžiku platnosti je správní orgán svým správním aktem vázán. Platnost správního aktu je nezbytným předpokladem druhé, výše uvedené vlastnosti, jíž je právní moc. V procesním smyslu právní moc správního aktu představuje konečný výsledek určitého postupu správního orgánu. Hmotněprávní důsledky právní moci spočívají v tom, že správní akt nelze změnit nebo zrušit (s výjimkou případů stanovených zákonem) a dále ve věci, v níž byl správní akt vydán, nelze (opět s výjimkou případů stanovených zákonem nebo případů, kdy to vyplývá z povahy věci) znovu rozhodnout tzv. *rei iudicatae* (překážka věci pravomocně rozhodnuté). Poslední vlastností je vykonatelnost, kterou se rozumí schopnost správního aktu vyvolat zamýšlené právní účinky.⁵²

Klíčovým znakem, odlišující individuální správní akty od aktů normativních, je jejich konkrétnost. Individuální správní akty (konstitutivní i deklaratorní) vždy směřují ke zcela konkrétní věci a jmenovitě určeným subjektům správního práva. Individuální správní akty tedy nepředstavují právní normy, naopak pomocí individuálních správních aktů dochází k vrchnostenské aplikaci abstraktních právních norem na konkrétně individualizované případy.⁵³

Obdobně jako u normativních správních aktů je potřeba i u individuálních správních aktů rozlišovat takové, jejichž adresáty jsou jednotlivé organizačně podřízené subjekty tj. individuální akty uvnitř veřejné správy, obvykle označované jako individuální služební akty

vztahu k určité věci). Viz HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 134-135

⁵¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 279-280

⁵² HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 152-153

⁵³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 281

či pokyny. Tyto slouží k realizaci řídicích pravomocí představitelů správních orgánů v organizačním systému veřejné správy.⁵⁴

3.3. Smíšené správní akty

Zvláštní formou správní činnosti jsou správní akty smíšené povahy (označovány též jako hybridní). Již ze samotného názvu je možné dovodit, že se jedná o takové správní akty, které svou povahou vykazují některé znaky normativních i individuálních správních aktů (viz tabulka č. 1).

Vzhledem k tomu, že normativní správní akty se týkají obecněji vymezených otázek ve vztahu k blíže neručenému okruhu adresátů, na rozdíl od individuálních správních aktů, které se vztahují ke konkrétní věci a jmenovitě určeným subjektům, lze dovodit, že správní akty smíšené povahy mohou přicházet do úvahy v dvojím modelu smíšenosti (tzv. křížem). V prvním případě se bude jednat o akt s konkrétně vymezeným předmětem věci a abstraktně vymezeným kruhem adresátů. V případě druhém půjde o akt s obecně vymezeným předmětem a konkrétně vymezenými adresáty. Z tohoto důvodů bývají také často označovány jako konkrétně abstraktní akty či abstraktně konkrétní akty.⁵⁵

Český právní řád rozeznává smíšené správní akty ve formě konkrétně abstraktní, které jsou představovány institutem opatření obecné povahy. Uvedené dokládá i vyjádření Nejvyššího správního soudu v rozsudku sp. zn. 1 Ao 1/2005 – 98 ze dne 27. 09. 2005: „*Opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“⁵⁶

Naproti tomu německá právní úprava zakotvuje všeobecné opatření (Allgemeinverfügung) v § 35 německého zákona o správním řízení z roku 1976: „*zaměřuje-li se správní akt na všeobecné znaky určitých nebo určitelných osob nebo se týká veřejnoprávní věci nebo jejího užívání veřejností, označuje se jako všeobecné opatření.*“⁵⁷ To je přitom považováno za jednu z forem správních aktů. Všeobecné opatření může být tedy dáno

⁵⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část.* 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 281

⁵⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část.* 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 281

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 05. 02. 2018].

⁵⁷ Viz § 35 BVwVfG: „*(...)Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.*“ [cit. 05. 02. 2018], Dostupné z: <https://dejure.org/gesetze/BVwVfG/35.html>

buď konkrétním předmětem a abstraktními adresáty (např. dopravní značení v určitém místě) nebo abstraktním předmětem a konkrétními adresáty (např. odklizení sněhu obyvateli určitého domu). Smyslem institutu je hospodárnost vydávání správních aktů v případě, kdy je množství osob aktérem téže situace a vydáním jediného aktu tak je lze nahradit množstvím aktů pro jednotlivé, individuálně určené adresáty. Můžeme tedy konstatovat, že německá právní úprava rozeznává jednak konkrétně abstraktní akty, tak i abstraktně konkrétní akty.⁵⁸

V systému práva švýcarského je všeobecné opatření pojímáno úžeji. Je jím takové všeobecné opatření, které je konkrétní co do svého předmětu a současně obecné co do okruhu adresátů, vůči nimž směřuje.⁵⁹ Tomuto závěru svědčí judikatura švýcarského spolkového soudu.⁶⁰ S ohledem na uvedené skutečnosti je patrné, jak dokládá i názor Nejvyššího správního soudu ČR, že opatření obecné povahy je v podmínkách českého právního řádu bližší švýcarskému pojetí všeobecného opatření.⁶¹

Opatření obecné povahy je tedy jediným zástupcem smíšených správních aktů v celém českém právním řádu. Smíšené správní akty jsou regulovány správním řádem od roku 2006, kdy došlo k jejich zařazení do části šesté tohoto zákona pod názvem Opatření obecné povahy. Legální definice opatření obecné povahy jej vymezuje jako „*závazný správní akt, který není ani předpisem ani rozhodnutím.*“⁶² Neurčitost vymezení tohoto institutu dokládá jeho značnou právní složitost. Je proto nezbytné se při aplikaci této formy správního aktu opírat o příslušnou soudní judikaturu. Podrobněji bude tato problematika rozebrána v následujících kapitolách této práce.

⁵⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 973

⁵⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 973

⁶⁰ Rozsudek Spolkového soudu z 28. května 1975 ve věci Association nationale suisse pour le tourisme équestre und Mitbeteiligte gegen Verwaltungsgesicht des Kantons Zürich, BGE 101 IA 73, [cit. 05. 02. 2018]. Dostupné z: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bge/a1101073.html>>

⁶¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 974

⁶² § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 05. 02. 2018].

	Normativní správní akty	Individuální správní akty	Smišované správní akty (OOP)
<i>Jednostrannost</i>	ANO	ANO	ANO
<i><u>Podzákonost</u></i>	ANO	ANO	ANO
<i>Abstraktnost předmětu</i>	ANO	NE	NE
<i>Abstraktnost vymezeného okruhu adresátů</i>	ANO	NE	ANO
<i>Podmínka odůvodnění při vydávání</i>	NE	ANO	ANO
<i>Podmínka publikace</i>	ANO	NE	ANO
<i>Podmínka řádného opravného prostředku</i>	NE	ANO	NE

Tabulka č. 1 – Znaky jednotlivých forem správních aktů (Veronika Gyepesová – 5.2.2018)

3.4. Veřejnoprávní smlouvy

Jednu z dalších forem správní činnosti představují veřejnoprávní smlouvy (označované též jako „dohody správněprávního charakteru“). Dle P. Průchy představují veřejnoprávní smlouvy „vzhledem k mocenské podstatě veřejné správy a administrativně-právní metodě regulace příslušných společenských vztahů atypickou formu realizace veřejné správy.“⁶³ Veřejnoprávní smlouvy mohou v některých případech nahrazovat správní akty. V minulosti byly dokonce veřejnoprávní smlouvy mezi správní akty zařazovány.⁶⁴

Veřejnoprávní smlouvy D. Hendrych popisuje jako: „*Dvoustranné či vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může v mezích zákona docházet k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy nebo k úpravě způsobu jejich výkonu – plnění úkolů veřejné správy.*“⁶⁵

Obecnou právní úpravu veřejnoprávních smluv zajišťuje správní řád.⁶⁶ Legální definici obsahuje § 159 odst. 1 správního řádu: „*Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo*

⁶³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 311

⁶⁴ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část. 9.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 167

⁶⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část. 9.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 167

⁶⁶ § 159 - § 170 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2018].

vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.“

Veřejnoprávní smlouvy nauka správního práva člení v závislosti na tom, kdo představuje jejich smluvní strany. Jedná se o dva základní typy tzv. koordinační a subordinační smlouvy.

Smlouvy koordinační se vyznačují tím, že obě smluvní strany představují orgány veřejné správy. Pro uzavírání těchto smluv zakotvil správní řád všeobecné zmocnění s výjimkou smluv týkajících se výkonu státní správy či samostatné působnosti územní samosprávy, kdy je zapotřebí zvláštního zákonného zmocnění.⁶⁷ Jako příklad těchto smluv lze uvést veřejnoprávní smlouvu týkající se výkonů přenesené působnosti obce, dohodu o sloučení obce či dohodu o zpracování společného plánu odpadového hospodářství původce odpadů.⁶⁸

Naproti tomu u smluv subordinačních stojí na jedné ze stran orgán veřejné správy a druhou stranu představuje osoba soukromá. K možnosti uzavření subordinační smlouvy je taktéž zapotřebí zvláštního zákonného zmocnění a souhlas ostatních osob, které by byly účastníky řízení.⁶⁹ Jejich příkladem, může být smluvní zvláštní ochrana přírody, dohoda na podporu zaměstnanosti, veřejnoprávní smlouva o provádění kontroly údajů o biomase určené k výrobě biopaliv aj.⁷⁰

V souvislosti s ustanoveními správního řádu lze rozeznávat další kategorii smluv a to „mezi účastníky“, resp. soukromými osobami, jejichž předmětem je převod nebo způsob výkonu jejich práv a povinností v oblasti veřejné správy. Takovou smlouvu lze uzavřít se souhlasem příslušného správního orgánu a nevylučuje-li to povaha věci nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.⁷¹

V dalších svých ustanoveních správní řád vymezuje i další obecné požadavky, které musí veřejnoprávní smlouvy splňovat. Základním předpokladem je soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy a veřejným zájmem. Veřejnoprávní smlouva nesmí snižovat

⁶⁷ § 160 odst. 1 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2018].

⁶⁸ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 169-173

⁶⁹ § 161 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2018].

⁷⁰ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 173-181

⁷¹ § 162 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2018].

důvěryhodnost veřejné správy a její uzavírání musí být vždy účelné. Dále je například vyžadováno uvedení projevů vůle všech smluvních stran na téže listině a písemná forma.⁷²

3.5. Faktické úkony s bezprostředními právními účinky

Tato forma správní činnosti se vyznačuje především svou neformálností. P. Průcha hovoří o „*mimořádné formě realizace veřejné správy, která ve zvláštních situacích nastupuje namísto jiných právních forem realizace, zpravidla individuálních správních aktů, nebo slouží k přímému vynucení existující dobrovolně nenaplněné povinnosti.*“⁷³ Dle D. Hendrycha tyto úkony představují „*faktickou (neformální) správní činnost, která je uskutečňována na základě zákona a jejímž prostřednictvím jednotlivé úřední osoby v konkrétních případech zasahují do právních poměrů fyzických popř. právnických osob.*“⁷⁴

Při procesu provádění těchto úkonů faktické povahy je povinna osoba, jež je provádí, dodržovat pravidla pro jejich provádění, pokud je zákon stanoví a smí tak činit, pouze na základě speciálního zákonného zmocnění. Jedná se tedy o úkony právně závazné a osoby, proti nimž směřují, jsou povinny je respektovat. To spočívá zejména v povinnosti něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. V případě porušení této povinnosti může, jakožto následek, vzniknout trestní či správní odpovědnost, použití efektivnějšího způsobu donucování či povinnost nahradit vzniklou škodu.⁷⁵

Faktické úkony se dle jejich obsahu rozlišují na faktické pokyny, bezprostřední zásahy, úkony exekuční a zajišťovací. Faktické pokyny představují správní úkony konkrétní zmocněné úřední osoby spočívající v uložení zákazu či příkazu určitého jednání. Osoba, již jsou tyto pokyny adresovány, musí jejich uložení respektovat. Bezprostřední zásahy slouží k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněný zájem, přičemž je potřeba zvláštního zákonného zmocnění a osoba, která jej provádí je povinna si počínat přiměřeně. Exekučními úkony dochází k donucení povinného ke splnění již dříve uložené povinnosti, kterou nesplnil dobrovolně. Obecným exekučním titulem je zde správní akt. Cílem zajišťovacích úkonů je zajištění průběhu některého formálního správního procesu,

⁷² § 159 odst. 2 a 3, § 164 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2018].

⁷³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 319

⁷⁴ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část. 9.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 185

⁷⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část. 9.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 185

především správního řízení, k čemuž je užíváno specifických (taxativně vymezených) i nespecifických prostředků.⁷⁶

Nutno podotknout, že bezprostřední zásahy bývají ve správní teorii také označovány jako specifické správní akty tzv. reálné akty. V případě zajišťovacích úkonů, mají některé z nich, zákonem přímo předepsanou formu správního aktu (např. předběžné opatření).⁷⁷

3.6. Jiné úkony

Poslední skupinou správních činností jsou tzv. jiné úkony s nižší intenzitou právních účinků. Jedná se o úkony, které přímo nezasahují do ničích práv a jejichž prostřednictvím vykonavatelé veřejné správy uskutečňují úkoly veřejné správy. Mimo úkonů, které jsou výslovně předpokládány zákonem, se vyskytují i úkony zákonem neupravené, nicméně veřejné správě dovolené. Právní význam jiných úkonů spočívá v různých aspektech. Je-li zákonný předpoklad pro provedení některého z těchto úkonů, jeho neprovedení by mělo za následek nejen nečinnost, ale v důsledku také nesprávný úřední postup. Za druhé mohou tyto úkony vyvolávat kvalifikované účinky pro jiné vykonavatele veřejné správy, tzn., že mohou být předpokladem uskutečnění nějakého úředního postupu či podkladem pro vydání správního aktu. Dále mohou sloužit k prokázání určitých skutečností nebo se může jednat o úkony, jejichž respektování zakládá existenci právní domněnky. Vedle právně významných úkonů existuje také celé řada úkonů právně bezvýznamných.⁷⁸

D. Hendrych k jiným úkonům dodává: „Tyto úkony mohou směřovat vůči fyzickým a právníckým osobám, které stojí mimo organizaci veřejné správy, vůči jiným vykonavatelům veřejné správy, anebo může jít o čistě vnitřní správní činnost, která se navenek vůbec nijak neprojeví.“⁷⁹

Mezi jiné úkony jsou řazeny:

- osvědčení (úředně potvrzující skutečnosti, které jsou v něm obsaženy),
- ověření (v podobě vidimace a legalizace),
- posudky, stanoviska a vyjádření

⁷⁶ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 186-189

⁷⁷ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 186-189

⁷⁸ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 191-192

⁷⁹ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 192

- informační úkony (jejichž účelem je nakládání s informacemi),
- registrační úkony,
- programovací úkony (plány, koncepce, prognózy, programy),
- doporučení a výzvy (směřované adresátům správních úkonů),
- veřejnoprávní ujednání (hlavním znakem je zde nezávaznost),
- organizační a technické úkony (zajišťují řádné fungování činností vykonavatelů veřejné správy).⁸⁰

⁸⁰ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 192-199

4. Opatření obecné povahy

„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.“⁸¹

4.1. Právní zakotvení opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy, jakožto smíšený správní akt (viz kapitola 3.3.), se stalo součástí českého právního řádu přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen jako správní řád či SŘ), který nabyl účinnosti dne 1.1.2006. Obecná procesní úprava je obsažena v části šesté tohoto zákona, přičemž výslovně zahrnuje 4 paragrafy.⁸²

V průběhu legisvakanní lhůty správního řádu došlo ke vzniku paradoxní situace, kdy 1.5.2005 (tzn. 7 měsíců před správním řádem) nabyl účinnosti zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který jako první zvláštní zákon zakotvil povinnost správních orgánů vydávat určité akty ve formě opatření obecné povahy.⁸³ Na základě tohoto zákona byla také následně včleněna ustanovení týkající se soudního přezkumu opatření do zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jako SŘS) ve znění pozdějších změn a předpisů.⁸⁴ Účinnost tedy nabyl nejprve zvláštní právní předpis, který využíval nově zavedenou formu správní činnosti, zakotvil její soudní přezkum a vymezil procesní odchylky oproti obecné právní úpravě, jež doposud nebyla účinná.⁸⁵

⁸¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018].

⁸² § 171 - § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018].

⁸³ Podle zákona o elektronických komunikacích, např. stanovuje Český telekomunikační úřad formou opatření obecné povahy „*technické podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny.*“ viz § 34 odstavec 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018].

⁸⁴ § 171 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018].

⁸⁵ Zvláštní úpravu projednání a zveřejnění obsahuje § 124 - § 126 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018].

Je nutné však podotknout, že „opatření obecné povahy“ není pojmem právnímu řádu zcela neznámým. Již J. Hoetzel hovoří o generálních opatření (Gesamtverfügungen), kterým přisuzuje „zevní jakousi podobu s nařízením“, přičemž tato upravují konkrétní věci, na kterých je zúčastněno více osob a jsou shrnuty do jednoho aktu, např. plán polohy podle československého stavebního řádu.⁸⁶ P. Průcha poukazuje na zákon o péči o zdraví lidu z roku 1966, který stanovil, že „je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy, nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil, bezpečnostních sborů Sboru nápravné výchovy České republiky v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy.“⁸⁷ K tomu dodává, že ucelenou procesní úpravu tento, ani jiný zákon neobsahoval.⁸⁸ „Opatření obecné povahy“, jak vyplývá z výše uvedeného, nebylo až do přijetí stávajícího správního řádu zavedeno do právního řádu jako obecná forma správní činnosti.⁸⁹

K potřebě zakotvení institutu opatření obecné povahy do českého právního řádu se lze v důvodové zprávě ke správnímu řádu dočíst: „Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, 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.“⁹⁰ Důvodová zpráva správního řádu tak výslovně připouští skutečnost, že se již institut, ačkoliv nebyl takto výslovně označen, v právním řádu vyskytoval. Existovaly tedy akty, které nabývaly materiálních znaků opatření obecné povahy, nicméně z důvodu chybějící zákonem výslovně

⁸⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. str. 53. K plánu polohy také nález prvorepublikového NSS ze dne 13. 9. 1922, č. 12496, publikovaný pod č. 1392 Bohuslavovy sbírky, část A: „*Opatření toto má sice ráz generální úpravy zahrnující ve svoji dispozici všechny pozemky v upravovaném území i vztahující se na všechny majitele pozemků těchto. Nemá však charakter normy abstraktní, tj. nařízení, jež by nemohlo být předmětem samostatné stížnosti, nýbrž podržuje si svoji povahu opatření konkrétního, majíc za předmět konkrétní určitou plochu, upravujíc směr, polohu i šířku určitých ulic, určujíc způsob zastavení určitých ploch.*“ In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018].

⁸⁷ § 80 odst. 3 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění účinném do 31.12.2000. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018].

⁸⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 303

⁸⁹ Pojem „opatření obecné povahy“ výslovně zmiňovaly i další, dnes již neplatné právní předpisy. Např. § 5 odst. 2 vládního nařízení č. 34/1951, o sběrných surovinách či § 7 odst. 3 zákona č. 92/1951, o branné výchově. Oba dostupné In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018].

⁹⁰ Důvodová zpráva ke správnímu řádu dále uvádí, že „*předkládaná úprava se inspiroje kromě zahraničních úprav též úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona.*“ Právě potřeba vhodnějšího legislativního řešení některých otázek v oblasti územního plánování tj. otázek v režimu úpravy tzv. veřejného stavebního práva, byla rozhodujícím motivem k procedurální úpravě opatření obecné povahy ve správním řádu. Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 6. 2. 2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018]. ID: LIT38919CZ

zakotvené formy pro takové úkony, byla pro tyto akty stanovena jiná forma např. forma rozhodnutí či právního předpisu.

4.2. Pojem a charakteristika opatření obecné povahy

Úvodní ustanovení části šesté správního řádu - § 171 stanoví, že „*podle této postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“ Důvodová zpráva správního řádu poté dodává, že opatření obecné povahy je „*zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi právním předpisem a rozhodnutím.*“⁹¹

Z uvedené legální definice je zřejmé, že zákonodárce pro vymezení opatření obecné povahy zvolil negativní způsob. Takto formulované znění zcela jasně nedefinuje obsah pojmu opatření obecné povahy, s ohledem na skutečnost, že správní právo rozeznává i jiné formy realizace veřejné správy, které nejsou ani právním předpisem ani rozhodnutím, a přesto bezpochyby nejsou opatření obecné povahy. Jak dodává V. Mikule „*opatření obecné povahy ,nemá být‘ ani jiným správním úkonem, pro který zákon stanoví odlišnou formu a postup*“⁹², např. veřejnoprávní smlouvy. Opatření obecné povahy, tedy nejsou nebo nebudou jen takové správní akty či úkony, které nejsou ani právním předpisem, ani rozhodnutím, ale jen takové správní akty či úkony, které ponesou či budou obsahovat, resp. vykazovat „toliko“ určité znaky právě těchto dvou skupin aktů či úkonů.⁹³

K vymezení pojmu opatření obecné povahy pomůže znění původního vládního návrhu správního řádu obsahující pozitivní definici, podle které se jedná o „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“⁹⁴ Na základě uvedené charakteristiky tak bylo možné opatření obecné povahy pojímat výlučně jako tzv. konkrétně-abstraktní správní akt, tzn. akt, jenž je určitý svým obsahem, ale neurčitý v okruhu adresátů.

K tomuto pojetí opatření obecné povahy se přiklonil ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud (dále jako NSS), když konstatoval, že „*opatření obecné povahy v tuzemském*

⁹¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 06. 02. 2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2018]. ID: LIT38919CZ

⁹² MIKULE, Vladimír. *Trampoty s opatřením obecné povahy*. Právní zpravodaj. 2007, roč. 8, č. 8. ISSN 1212-8694. str. 4

⁹³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 460

⁹⁴ Vládní návrh zákona správní řád. In: Sněmovní tisk 201/0. Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2003. [cit. 10. 02. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

*právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem.*⁹⁵ Svě rozhodnutí NSS odůvodnil (mimo jiné) odkazem na vládní návrh správního řádu citovaný výše, ze kterého vyplývá jednak konkrétnost předmětu („v určité věci“) a také obecné vymezení adresátů („blíže neurčený okruh osob“). Dalším argumentem, kterým svůj judikovaný závěr NSS podpořil, je znění § 173 odst. 3 správního řádu, podle něhož lze *„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.“* NSS z citovaného znění usuzuje, že *„povinnost konkretizovanou opatřením obecné povahy, která nebyla dobrovolně splněna, lze exekučně vymáhat pouze tehdy, bude-li subjekt, jenž takovou povinnost měl, individualizován v následně vydaném rozhodnutí. Z toho a contrario vyplývá, že tento subjekt nebyl jmenovitě určen již v samotném opatření obecné povahy.“*⁹⁶

Opatření obecné povahy je charakterizováno i dalšími pojmovými znaky. Již citovaný § 171 správního řádu výslovně zakotvuje jeho závaznost. Ta odlišuje opatření obecné povahy od úkonů upravených v části čtvrté správního řádu (vyjádření, osvědčení, sdělení), které právotvorné účinky nemají.⁹⁷ Jedná se však o závaznost relativní. I přesto, že opatření obecné povahy vymezené adresáty zavazuje a ukládá jim povinnosti, není dle § 173 odst. 3 správního řádu samo o sobě exekučním titulem, tzn., že k realizaci je potřeba konkrétního aktu aplikace práva. Dále je možno zmínit jeho jednostrannost, jakožto znak vrchnostenských aktů. Vzhledem k vymezení adresátů se jedná o akt směřující vně organizační struktury veřejné správy. Nejedná se tedy o souhlasný projev vůle více subjektů, čímž však není vyloučeno, aby se na procesu jeho tvorby ostatní subjekty podílely (blíže kapitola 5.).

NSS ve svém rozsudku sp. zn. 1 Ao 1/2005 – 98 konstatoval i další významnou vlastnost opatření obecné povahy, která spočívá v možnosti opatření ukládat svým adresátům povinnosti pouze na základě a mezích zákona.⁹⁸ Z ústavních kautel i charakteru opatření

⁹⁵ NSS uvádí jako příklad dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu. Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

⁹⁷ VEDRAL, Josef. *Opatření obecné povahy*, Správní právo. 2007, roč. 40, č. 6, str. 330

⁹⁸ Čl. 2 odst. 3 ústavního zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

Čl. 2 odst. 2 a čl. 4 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998

obecné povahy vyplývá požadavek, podle kterého „opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona.“⁹⁹ Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, které vyplývají ze zákona, a nikoliv k ukládání povinností nových, které zákon nestanoví.¹⁰⁰

Závěrem lze dodat, že účelem institutu opatření obecné povahy není, aby „v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou novotvorbu, tedy, aby pod formálním označením ‚opatření obecné povahy‘ byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů“¹⁰¹ a ani nahrazovat správní rozhodnutí tam, kde je potřeba ve smyslu správního řádu vydat správní rozhodnutí.¹⁰² Podstatou je nabídnout řešení těch případů, kdy orgány veřejné správy rozhodují při výkonu veřejné moci takové záležitosti, které z povahy věci vylučují vést správní řízení a vydat správní rozhodnutí, a současně však pro tyto případy není vhodná ani forma právního předpisu.¹⁰³

4.3. Řešení před zařazením opatření obecné povahy do právního řádu

Jak již bylo zmíněno, akty nabývajících pojmových znaků opatření obecné povahy se vyskytovaly v českém právním řádu ještě před přijetím obecné úpravy opatření obecné povahy. J. Vedral shrnuje 4 základní přístupy k řešení případů, kdy měly správní orgány vydávat pro adresáty veřejné správy závazné správní akty, kterým s ohledem na jejich

Sb., ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

§ 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

§ 101d odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹⁰⁰ NSS tuto vlastnost znázorňuje na nemožnosti stanovit opatřením obecné povahy nový druh dopravní značky, případně s ní spojovat jiné právní následky, než které s ní spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis. Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹⁰² „Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se se v určité věci zakládají, mění nebo ručí práva anebo povinnosti.“ Viz § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹⁰³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 977 obdobně též VEDRAL, Josef. *Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního zákona)*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 1.1.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 15. 02. 2018]. ID: LIT33687CZ

předmět a okruh osob, kterým měly být určeny, zcela neodpovídala forma právního předpisu ani rozhodnutí.¹⁰⁴

V některých mezních případech právní úprava předpokládala vydání právního předpisu. Jako příklad lze uvést, dnes již neplatný, zákon č. 50/1967 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jako „starý stavební zákon“), podle kterého se závazné části územních plánů vyhlášovaly ve formě obecně závazných vyhlášek obcí a krajů.¹⁰⁵ Úplné vyloučení použití správního řádu a stanovení, ne zcela odpovídající, formy právního předpisu vedla k tomu, že „*administrativní postupy orgánů územního plánování nepodléhají přezkumu v rámci opravných prostředků ve správním řízení, ale v zásadě ani soudní kontrole ve správním soudnictví podle soudního řádu správního, a zbývá tak v podstatě jen přezkum zákonnosti územních plánů jako předpisů před Ústavním soudem v rámci tzv. abstraktní kontroly ústavnosti.*“¹⁰⁶ ¹⁰⁷ Úprava aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu způsobovala omezení možnosti dotčených osob domáhat se přezkoumání tohoto aktu. Dotčení by byli aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu pouze za předpokladu, že by podali ústavní stížnost proti konkrétnímu pravomocnému rozhodnutí, opatření či zásahu orgánu veřejné moci a současně s ní návrh na zrušení jiného právního předpisu anebo jeho ustanovení, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele je v rozporu s ústavním zákonem, případně se zákonem.¹⁰⁸ Lze konstatovat, že v takovýchto případech obecně docházelo k oslabení soudní kontroly veřejné správy, vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud jako orgán ústavnosti není z povahy věci povolán k tomu, aby se zabýval meritorně takovými kausami.¹⁰⁹

¹⁰⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 969. Obdobně též VEDRAL, Josef. *Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního zákona)*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 1.1.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 15. 02. 2018]. ID: LIT33687CZ

¹⁰⁵ „Závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhláší jejich orgány obecně závaznou vyhláškou.“ Viz § 29 odst. 3 zákona č. 50/1967 Sb., o územním plánování a stavebním řádu In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹⁰⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 969

¹⁰⁷ Viz čl. 87 odst. 1 písm. b) ústavního zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2018].

A § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹⁰⁸ § 64 odst. 2 a § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹⁰⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 969

Opačným přístupem, byly situace, kdy právní úprava předpokládala vydání individuálního správního aktu resp. rozhodnutí ve správním řízení.¹¹⁰ Příkladem může být § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon explicitně nestanoví formu rozhodnutí, nicméně podle § 65 platí, že není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, vztahuje se na rozhodování podle něj správní řád¹¹¹ a vzhledem k tomu, že v § 9 odst. 3 žádná odchylka stanovena není, bylo by zřejmě třeba v daném případě vést správní řízení a vydat rozhodnutí, což by bylo vzhledem k povaze věci (neurčitost osob, vůči nimž by se rozhodnutí vydávalo a které by měli být účastníky správního řízení) téměř vyloučeno. V současnosti však tento problém odpadá s ohledem na stav poslední judikatury preferující tzv. materiální pojetí opatření obecné povahy.¹¹²

V dalších případech zákonná úprava zakotvila možnost volby správního orgánu mezi vedením správního řízení s následným vydáním rozhodnutí a vydáním právního předpisu, aniž by stanovila, za jakých podmínek se má ta která forma použít, přičemž výběr ponechává pouze na úvaze příslušného orgánu veřejné správy. Takto alternativně stanovená možnost neprospívá právní jistotě adresátů veřejné správy. Příkladem mohou být stavební uzávěry podle § 32 odst. 1 pís. c) starého stavebního zákona. Zde bylo stanoveno, že ochrana důležitých zájmů v území je možná jen na základě územního rozhodnutí tj. rozhodnutí o stavební uzávěře. Současně pak § 33 odst. 3 téhož zákona stanovil, že obec a kraj může stavební uzávěru vyhlásit nařízením obce nebo nařízením kraje. S tímto typem úpravy se setkáváme i dnes např. v zákoně č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších změn a předpisů.¹¹³

Poslední možnost řešení, zastoupená např. stanovením záplavových území dle § 66 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění platném do 31. 7. 2010, spočívá ve vyloučení správního řádu bez náhrady. V těchto případech tedy právní úprava nezakotvila žádný alternativní proces vydání daného aktu. Vyloučení správního řádu, bez alespoň srovnatelné procesní úpravy, odporuje ústavně zakotvené zásadě, podle níž: „*Státní moc*

¹¹⁰ § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹¹¹ Tato zásada subsidiarity byla zakotvena jednak na základě § 1 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení („starý správní řád“) a stále platí i podle § 1 odst. 1 a 2 stávajícího zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹¹² VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 969. Obdobně též VEDRAL, Josef. *Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního zákona)*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 1.1.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 15. 02. 2018]. ID: LIT33687CZ

¹¹³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 969. Obdobně též VEDRAL, Josef. *Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního zákona)*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 1.1.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 15. 02. 2018]. ID: LIT33687CZ

slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“¹¹⁴ Užití tohoto přístupu má za následek znemožnění ochrany osob jak instituty správního řádu tak prostřednictvím správního soudnictví. Proto, jak dodává J. Vedral, se jedná o nejméně vhodný přístup.¹¹⁵

4.4. Materiální a formální pojetí opatření obecné povahy

Správní řád pro užití opatření obecné povahy stanoví, že postup jím předvídaný se uplatní tam, kde zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy.¹¹⁶ Otevírá tak pro využívání této formy činnosti ve veřejné správě odkazem na zvláštní zákony prostor, aby formu opatření obecné povahy tam, kde příslušné akty odpovídají povaze této formy činnosti, výslovně (tj. jako opatření obecné povahy) označili. Stejně tak zvláštní zákony mohou upravovat i příslušná procesní specifika. Otázkou však zůstává, zda by v tomto procesním režimu nemohlo či nemělo být postupováno i tam, kde zvláštní zákony budou počítat s aktem či úkonem, který bude splňovat materiální znaky závazného opatření obecné povahy, aniž by přitom takový akt či úkon byl výslovně jako opatření obecné povahy označen. Zákonná definice tohoto institutu tak v právní praxi vyvolala značné problémy především s přezkumem těch správních aktů, které i přesto, že nebyly formálně označeny jako opatření obecné povahy, naplňovaly jeho veškeré znaky uvedené jak ve správním řádu, tak i ve zvláštním zákoně, dle něhož byly přijaty.¹¹⁷

4.4.1. Vymezení materiálního a formálního pojetí opatření obecné povahy

Jak výše zmíněno, ustanovení § 171 správního řádu výslovně stanoví, že podle šesté části postupují orgány v těch případech, kdy jim „zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“. Původní vládní návrh správního řádu k tomuto dodával, že „postup podle této části se použije, pouze stanoví-li tak zvláštní zákon.“¹¹⁸ Na základě gramatického výkladu tohoto ustanovení by bylo možno

¹¹⁴ Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

a čl. 2 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb., ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

¹¹⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 970. Obdobně též VEDRAL, Josef. *Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního zákona)*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 1.1.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 15. 02. 2018]. ID: LIT33687CZ

¹¹⁶ § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹¹⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 461

¹¹⁸ Vládní návrh zákona správní řád. In: Sněmovní tisk 201/0. Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2003.[cit. 18. 02. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

dovodit preferenci formálního pojetí opatření obecné povahy¹¹⁹, neboť zákonná dikce navozuje dojem, že zákon musí vždy výslovně správnímu orgánu ukládat možnost opatření obecné povahy vydat (ostatně jak vyplývá i z principu, podle kterého je státní moc zákonem vázána¹²⁰). J. Vedral, ovšem upozorňuje na skutečnost, že v situaci, kdy by správnímu orgánu nebylo výslovně uloženo vydat opatření obecné povahy, musely by správní orgány v tomto případě postupovat zcela mimo jakýkoliv procesní rámec, což by v důsledku naopak vedlo k rozporu s principem vázanosti veřejné moci zákonem.¹²¹

Materiální pojetí opatření obecné povahy naproti tomu spočívá v možnosti správního orgánu vydat opatření obecné povahy i v těch případech, kdy má na základě zákona vydat v konkrétní věci správní akt závazný pro neurčitý počet osob (což vylučuje vydat v takové věci rozhodnutí ve správním řízení), přitom není zmocněn vydat podzákoný právní předpis a současně není zmocněn k realizaci ani jiné formy činnosti veřejné správy.¹²² Podle materiálního pojetí nespočívá těžiště výše zmíněné zákonné dikce předmětného ustanovení v akcentaci označení tohoto aktu či úkonu, nýbrž spíše v jeho odlišení od právních předpisů a rozhodnutí vydávaných ve veřejné správě. Součástí materiálního pojetí je tedy nutnost u těch aktů či úkonů, které nebudou ve zvláštních zákonech výslovně jako opatření obecné povahy označeny, zkoumat zda a nakolik jejich jednotlivé znaky naplňují znaky opatření obecné povahy v konkrétním případě.¹²³ Skutečnost, že pro posouzení povahy správního aktu jsou rozhodující jeho materiální znaky a nikoliv jeho pouhé zákonné označení, konstatuje i samotný zákonodárce v důvodové zprávě ke správnímu řádu: "*definice správního aktu je*

¹¹⁹ Formální pojetí spočívá v zásadě v tom, že je rozhodující výslovné označení způsobu výkonu konkrétní pravomoci a působnosti orgánu veřejné správy zvláštním zákonem tzn. explicitní požadavek formy opatření obecné povahy. Viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 170

¹²⁰ Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018].

a čl. 2 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb., ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹²¹ VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 15. 02. 2018]. ID: LIT33688CZ

Jinými slovy materiální pojetí tedy vychází z názoru, že není podstatné, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že určitý orgán veřejné správy má vydat opatření obecné povahy, ale postačuje, lze-li ustanovení zákona vyložit tak, že zde stanovená pravomoc a působnost jsou materiálně (z hlediska obsahu) realizovatelné právě formou opatření obecné povahy. Viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 170

¹²² VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 15. 02. 2018]. ID: LIT33688CZ

¹²³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 305

definicí materiální, nezáleží tedy na tom, jak je správní akt ve zvláštním zákoně označen".¹²⁴ Také Nejvyšší správní soud v souvislosti s materiálním pojetím konstatoval, že *"je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nespĺňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.)*".¹²⁵

4.4.2. Vývoj judikatury v pojetí opatření obecné povahy

V otázce, zda upřednostnit materiální či formální pojetí opatření obecné povahy sehrála svůj význam zejména judikatura, která se však poměrně dramaticky vyvíjela a měnila. To se projevilo zejména u dřívějších územních plánů, resp. u jejich závazných částí, jež byly vyhlášovány formou právního předpisu dle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Vývoj pojetí opatření obecné povahy bude tedy na jejich příkladu nastíněn.

Nejvyšší správní soud nejprve v rozsudku ze dne 18.7.2006, sp. zn. 1 Ao/2006 – 74 konstatoval, že oprávněn jako opatření obecné povahy přezkoumávat schválení či změnu územně plánovací dokumentace z doby před nabytím účinnosti nového stavebního zákona. Pojetí územního plánu jakožto opatření obecné povahy NSS nepovažoval za nezvyklé, přičemž jej opíral jednak o hledisko historické, tak i o hledisko právní úpravy, která teprve nabude účinnosti: *„Jde o dlouhodobý stabilní názor, který plyne z charakteru územně plánovací dokumentace, a který – jak vidno – nepodléhá ani během desítek let žádným zásadním korekcím. Bylo by proto zjevně nesprávné, pokud by územnímu plánu vydanému za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. měla být tato povaha upírána, přestože co do jeho podstaty jde stále o totéž, o co šlo za dob prvorepublikového Nejvyššího správního soudu či přijde podle nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb.*"¹²⁶

K výrazné názorové změně později dospěl NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13.3.2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007 – 44 v němž uvedl, že *„územní plán velkého územního celku schválený usnesením zastupitelstva kraje v r. 2006 není opatřením obecné povahy a není zde tedy dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s.ř.s. k jeho přezkumu dle § 101a a násl. s.ř.s.*" Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu argumentoval že skutečnost, zda danou formu předpokládá zvláštní zákon, je rozhodným východiskem následného přezkumu

¹²⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 06. 02. 2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]. ID: LIT38919CZ

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹²⁶ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006, sp. zn. 1 Ao/2006 – 74, se tento opíral zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. Oba dostupné In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

(a jiného nakládání) s tímto aktem, z toho důvodu, že opatření obecné povahy není správní řádem materiálně vymezeno. Podle názoru senátu nelze oddělit obsah územního plánu od jeho předepsané právní formy tak, jak bylo stanoveno v předchozím rozsudku, neboť takový postup by mohl vést ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva.¹²⁷

S tímto názorem Nejvyššího správního soudu se následně ztotožnil i Ústavní soud, když ve svém usnesení sp. zn. III. ÚS 2446/07 ze dne 20.3.2008 konstatoval, že „*argumentaci Nejvyššího správního soudu v usnesení rozšířeného senátu, ze dne 13.3.2007 sp. zn. 3 Ao 1/2007 nelze než označit za srozumitelnou a s pravidly formální logiky souladnou, jež se plně vypořádává s námitkami, resp. argumenty stěžovatelů, jež se nyní objevují v ústavní stížnosti. (...) názor Nejvyššího správního soudu je v souladu s rozhodovací činností Ústavního soudu.*“¹²⁸

K opětovnému přiklonění se k materiálnímu pojetí předcházela novela stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu)č. 191/2008, která (mimo jiné) v § 188 odst. 4 stavebního zákona stanovila, že „*obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.*“¹²⁹

Ústavní soud tak následně svůj právní názor změnil a usnesení rozšířeného senátu ze dne 13.3.2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007 – 44 zrušil s tím, že „*územní plán, vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy, na než tak lze vztáhnout i ustanovení o jeho přezkumu v rozsahu stanoveném § 101a a násl. s.ř.s.*“ Ústavní soud zde 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 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 dvojitý možný výklad veřejno-právní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého práva či svobody (...) dle názoru Ústavního soudu odpovídá jeho*

¹²⁷ Usnesení rozšířeného senátu ze dne 13.3.2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007 – 44. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹²⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 20.3.2008, sp. zn. III. ÚS 2446/07. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹²⁹ Zákon č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

*právní názor i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy). To se týká zejména závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy (...) v čl. 9 je pak upraven přístup k právní ochraně z řad dotčené veřejnosti (...).*¹³⁰

Nejvyšší správní soud pak na tento náleží Ústavního soudu reagoval v rozsudku ze dne 3.12.2008 sp. zn. 9 Ao/2008 – 62, když konstatoval, že se „územní plán obce z roku 2004, vydaný formou obecně závazné vyhlášky, považuje za opatření obecné povahy.“¹³¹

K upřesnění materiálního pojetí dospěl NSS v usnesení sp. zn. 8 Ao 7/2010-65, ze dne 21. 1. 2011, když uvedl, že „úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud ovšem zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí (...).“¹³² To však neznamená, že jakýkoliv akt, který zákonem není označen jako opatření obecné povahy, který kdokoliv jako „opatření obecné povahy“ napadne, může být v tomto smyslu podroben přezkumu správního soudu. Tomu brání existence výslovné zákonné úpravy formy daného aktu.¹³³

Nutno ještě poznamenat, že „konečné“ řešení přezkumu „starých“ územních plánů přinesla novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., která uzákonila tříletou lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. SŘS, ode dne, kdy předmětné opatření obecné povahy nabylo účinnosti.¹³⁴ Důvodem omezení přípustnosti podání tohoto návrhu bylo to, že podle předchozího právního stavu se jednalo v podstatě o jediný návrh, který nebyl lhůtován, přičemž tento stav nekorespondoval s principem právní jistoty, která je s opatřením obecné povahy neodmyslitelně spjata tím spíše, že opatření obecné povahy je východiskem pro další rozhodování. Nově upravená tříletá lhůta měla také korespondovat s úpravou přezkumu opatření obecné povahy v § 174 odst. 2 správního řádu.¹³⁵ Tuto právní regulaci přezkoumával i Ústavní soud, který neshledal časové omezení aktivní legitimace navrhovatelů jako protiústavní.¹³⁶

¹³⁰ Nález pléna ústavní soudu ze dne 19.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.12.2008, sp. zn. 9 Ao/2008 – 62. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹³² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010-65. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹³³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 464

¹³⁴ Zákon č. 301/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹³⁵ BRUS, Martin, Lukáš HLOUCH, Lukáš POTĚŠIL, Filip RIEGEL a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní řád správní: komentář*. 1.1.2014. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]. ID: KO150/2002CZ

Závěrem lze říci, že soudní rozhodovací praxe se v současnosti ubírá cestou materiálního pojetí opatření obecné povahy, přičemž za opatření obecné povahy bez dalšího považuje všechny správní akty, které splňují materiální znaky opatření obecné povahy, jež vyplývají z jeho definičního vymezení. P. Průcha však současně poznamenává, že i v případě materiálního pojetí by mělo být také přihlíženo k možnému významu formálních znaků toho kterého aktu, a to vždy tam, kde jsou jeho formální znaky předepsány.¹³⁷ „*Materiální hledisko pro kvalifikaci vždy příslušného aktu správního orgánu podle dřívější úpravy jako opatření obecné povahy tak zřejmě bez dalšího lze coby určující použít pouze tam, kde výsledná forma tohoto aktu, stejně jako výslovně upravená procedura předcházející jeho přijetí, chybí. Naopak tam, kde je pro ten který typ aktu tzv. smíšené povahy předepisována jiná výslovná forma aktu (typicky rozhodnutí nebo předpis), včetně procedury předcházející jeho přijetí, resp. vydání je třeba tuto skutečnost respektovat.*“¹³⁸

4.4.3. Akty judikaturou vyloučené jako opatření obecné povahy

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře také dospěl v několika případech k vyloučení přezkumu těch aktů, u nichž shledal absenci pojmových znaků opatření obecné povahy. Pro názornost budou některé z nich níže zmíněny.

Jako opatření obecné povahy například neshledal NSS usnesením ze dne 21. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 1/2006 – 47 návrh na zrušení části úředního sdělení ČNB o výkladu ustanovení zákona č. 87/1995 Sb., týkajících se způsobu zápočtu uhrazovací povinnosti členů do kapitálu

S účinností od 1.1.2018 došlo k opětovné změně této lhůty. Dle zákonodárce, který se odkazuje též na NSS, se i tato lhůta jeví jako neúměrně dlouhá, zejména v případě územně plánovací dokumentace přináší značnou nejistotu při rozhodování o změnách v území. Byla tak uzákoněna lhůta 1 roku, která má být optimálním kompromisem mezi zásadou zákonnosti, resp. ochranou práv osob dotčených opatření obecné povahy, a principem právní jistoty. Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., změna stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]. ID: LIT235703CZ

¹³⁶ „(...) za právní situace, ve které se několikrát změnila právní úprava, která navíc byla založena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), s účinností teprve od 1.5.2005, nelze s ohledem na okolnosti 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 do té doby kolísající judikatury na konci roku 2008, není možno tento časový odstup z hlediska absence lhůty pro podání návrhu hodnotit jako neústavní, svévolný nebo neproporcionální.“ Viz Nález Ústavního soudu ze dne 24.7.2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018].

¹³⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část. 8.*, doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 304-305

¹³⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou. 2.* aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 462

družstevní záložny. Nejvyšší správní soud v tomto případě konstatoval, že úřední sdělení „v napadené části sice není právním předpisem ani rozhodnutím, ale z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana ustanovením § 101a s. ř. s.“, současně přitom dodával, že „napadená část sdělení pouze interpretuje zákonná ustanovení, aniž by zákon jakkoliv překračovala“. Na základě těchto argumentů tedy NSS považuje toto úřední sdělení pouze za výkladové stanovisko k zákonné úpravě a jeho promítnutí do praxe.¹³⁹

V usnesení ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 5 Ao 2/2008 – 23 NSS dospěl k závěru, že „závazné nařízení a jiné pokyny vydané ústředním správním orgánem (zde Ministerstvo obrany) k zabezpečení postupu podřízených personálních útvarů v souvislosti s realizací zákonem stanovené změny systému odměňování zaměstnanců (zde zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost) nenaplnují materiální ani formální znaky opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu z roku 2004.“ Podle Nejvyššího správního soudu tyto pokyny plní úlohu interního aktu řízení (vůči svým adresátům nepředstavují výkon veřejné moci), přičemž pouze interpretují příslušná zákonná ustanovení.¹⁴⁰

Politika územního rozvoje (podle § 31 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) také není Nejvyšším správním soudem považována za opatření obecné povahy. Toto své stanovisko argumentoval NSS tím, že „určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení.“¹⁴¹

Dále je možno také zmínit, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010 – 65 je nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší) vydané k provedení § 48 odst. 2 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, nikoli

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2006, sp. zn. 2 Ao 1/2006 – 47. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]

¹⁴⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19.5.2009, sp. zn. 5 Ao 2/2008 – 23. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]

¹⁴¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 – 59. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]

opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem (§ 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích).¹⁴²

V rozsudku ze dne 25.2.2011, sp zn. 5 Ao 1/2011 – 22: „*Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že usnesení č. 4/2010 Věstníku, ze dne 8. 6. 2010, kterým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta je podzákonným právním předpisem; z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana ust. § 101a s. ř. s. Není zde tedy dána pravomoc soudu podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkoumání v řízení podle ustanovení § 101a a následujících s. ř. s. Nedostatek pravomoci je svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.*“¹⁴³

Mezi další akty Nejvyšším správním soudem vyloučené jako opatření obecné povahy patří odtahení motorového vozidla z místní komunikace Správou služeb městské policie a jeho umístění na střežené parkoviště;¹⁴⁴ sazebník úhrad za poskytování informací, vydaný je sjednocení postupu zaměstnanců státní instituce a jen tyto zaměstnance také zavazující¹⁴⁵ či stanovisko Ministerstva zdravotnictví o schválení vakcinační akce.¹⁴⁶

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010 – 65. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2011, sp zn. 5 Ao 1/2011 – 22. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]

¹⁴⁴ Usnesení Nejvyššího správní soudu ze dne 22.8.2007, sp. zn. 2 Ao 1/2007 – 44. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]

¹⁴⁵ Usnesení Nejvyššího správní soudu ze dne 31.8.2011, sp. zn. 8 Ao 4/2011 – 22. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]

¹⁴⁶ Usnesení Nejvyššího správní soudu ze dne 14.12.2011, sp. zn. 3 Ao 7/2011 – 48. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 02. 2018]

5. Proces tvorby opatření obecné povahy

Jak již bylo řečeno, právní úprava institutu opatření obecné povahy je výslovně zakotvena v části šesté správního řádu v ustanoveních § 171 - § 174. Vlastní procedurální režim přijímání opatření obecné povahy je tedy správním řádem upraven poměrně stručně a obecně (stejně tak jako samotné vymezení pojmu opatření obecné povahy). I zde totiž platí subsidiarita správního řádu, a proto je řada procesních forem upravena, stejně jako samotná hmotněprávní zmocnění k vydání opatření obecné povahy, ve zvláštních zákonech. Většina zvláštních právních předpisů, které upravují opatření obecné povahy, však detailnější úpravu jeho přijímání či přezkumu neobsahují, a omezují se tak na pouhé konstatování odchylek od řízení o opatření obecné povahy upravené správním řádem nebo se na toto zcela odkazují.¹⁴⁷

Procesu přijímání opatření obecné povahy jsou správním řádem věnované zmíněné čtyři paragrafy, s tím, že se podle § 174 odst. 1 správního řádu předpokládá pro řízení podle této části uplatnění obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé. V souvislosti s procesem vydáváním opatření obecné povahy tedy musí být bezvýjimečně použita ustanovení části první,¹⁴⁸ která kromě předmětu úpravy obsahují základní zásady činnosti správních orgánů. Mezi tyto zásady patří např. zásada legality, proporcionality, ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zákazu zneužití správního uvážení, dále zásada souladu s veřejným zájmem, subsidiarity, legitimního očekávání, materiální pravdy, procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů, zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob, spolupráce správních orgánů a také zásada rychlosti a hospodárnosti postupů.¹⁴⁹ Dále se na řízení o opatření obecné povahy přiměřeně použije část druhá, jež upravuje správní řízení. Vzhledem k povaze opatření obecné povahy (smíšený správní akt nesoucí současně znaky individuálních i normativních správních aktů) lze z užití pojmu „přiměřeně“ dovodit, že zde zákonodárce konstatuje, nemožnost využití všech ustanovení části druhé, ale pouze některých a to navíc s určitými odchylkami.¹⁵⁰ Pro příklad lze uvést § 14 (podjatost úřední osoby), § 15 - § 18 (vedení řízení, jednací jazyk, spis,

¹⁴⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 306

¹⁴⁸ Základní zásady činnosti se použijí na výkon veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon výslovně stanoví, že se vylučuje použití. Viz § 177 odst. 1 § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁴⁹ Blíže k základním zásadám činnosti správních orgánů např. SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6. str. 47 a násl.

¹⁵⁰ K výkladu použitých slov „obdobně“ a „přiměřeně“ v právních předpisech: Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády č. 188/1998, ve znění pozdějších usnesení. [cit. 21. 02. 2018]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

protokol), § 25 a § 26 (doručování veřejnou vyhláškou, úřední deska), § 38 (nahlížení do spisu), § 42 (přijímání podnětů), § 80 (ochrana před nečinností) a další.

Přiměřené použití části druhé správního řádu odkazuje na skutečnost, že opatření obecné povahy je vydáváno v řízení, které je podobné správnímu řízení, jehož výsledkem je vždy výlučně individuální správní akt. Naproti tomu, spatřuje J. Vedral podobnost řízení o opatření obecné povahy s procesem vydávání normativních správních aktů v institutu připomínek, které se podobají připomínkovému řízení, jež je součástí přípravy návrhů právních předpisů, jakožto normativních správních aktů.¹⁵¹ Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze jistou paralelu s vydáváním normativních správních aktů shledat i ve vyhlásování právních předpisů územně samosprávných celků (zejména obcí), kdy forma vyhlásování opatření obecné povahy je totožná s vyhlásováním právních předpisů obcí.¹⁵² Rozdílnost mezi postupem vydávání opatření obecné povahy a postupem vydávání normativních správních aktů však lze spatřovat především ve vyšší míře formalizace řízení o opatření obecné povahy, a také možnosti aktivního zapojení dotčené veřejnosti do procesu jeho přijímání, což na rozdíl od procesu přijímání opatření obecné povahy právní řád adresátům normativních správních aktů neumožňuje.¹⁵³

Specifická povaha opatření obecné povahy, se tak odráží i v řízení, ve kterém je vytvářeno, tzn., že vykazuje znaky řízení typické jak pro individuální tak i normativní správní akty.

5.1. Řízení o vydání opatření obecné povahy

V úvodu této části je potřeba opětovně zmínit § 171 správního řádu, který hovoří o vydání opatření obecné povahy správním orgánem v případě, kdy mu tak ukládá zvláštní zákon. Úskalím této zákonné dikce je skutečnost, že nepochybně ne všechna představitelná opatření obecné povahy bude potřeba vždy vydávat povinně, a proto bude často na úvaze správního orgánu, zda potřebu vydat opatření obecné povahy shledá či nikoliv. Vzhledem

¹⁵¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 979

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007-73. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁵³ KOPECKÝ, Martin. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5, ISSN 1802-3843. str. 14-18

k tomu je potřeba rozumět tomuto zákonnému znění tak, že obecněji míří na situace, kdy zvláštní zákon opatření obecné povahy správnímu orgán svěřuje.¹⁵⁴

Pro určení věcné a místní příslušnosti správního orgánu, jemuž zvláštní zákon ukládá opatření obecné povahy vydat, je klíčové znění takového zákona. Zákony, které předpokládají vydání opatření obecné povahy, musejí upravovat otázky věcné a místní příslušnosti, tzn. stanovit, který konkrétní správní orgán, přesněji řečeno typ správního orgánu (např. obecní úřad obce s rozšířenou působností), je k tomuto úkonu příslušný.¹⁵⁵

5.1.1. Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy

Správní řád výslovně neřeší, vzdor tomu, že se zde hovoří o návrhu¹⁵⁶, zda je řízení, ve kterém se vydává opatření obecné povahy, zahajováno na žádost (návrh) dotčené osoby. Současně však nevylučuje ani zahájení ex officio. Ačkoliv např. P. Průcha zastává názor, že řízení lze zahájit výlučně z moci úřední,¹⁵⁷ právní praxe ukázala, že bude vždy záležet na předpokladu konkrétní zvláštní právní úpravy, zda půjde o řízení zahajované z moci úřední nebo na návrh dotčené osoby. Obecně obvyklejším způsobem je zahájení řízení, ve kterém je opatření obecné povahy vydáváno, z moci úřední a to buď na základě jeho vlastního podnětu (na základě své úvahy či za splnění zákonem stanovených podmínek, aniž by svou úvahu mohl správní orgán uplatnit) nebo na základě podnětu z vně veřejné správy. Nelze ovšem vyloučit ani ty situace, kdy bude zvláštní zákon předpokládat vydání opatření obecné povahy na návrh dotčené osoby¹⁵⁸ a kdy bude řízení zahájeno již podáním takového návrhu.¹⁵⁹

Následně příslušný správní orgán vypracovává návrh opatření obecné povahy včetně řádného odůvodnění.¹⁶⁰ Podle § 172 odst. 1 správního řádu nejprve projednává správní orgán

¹⁵⁴ Průcha, Petr. *Opatření obecné povahy @ Pojem a charakteristika*. Správní řád 2016. Původní nebo upravené texty pro ASPI. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 21. 02. 2018]. ID: MER019159CZ

¹⁵⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 979

¹⁵⁶ §172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁵⁷ Konkrétně, uvádí že „z úpravy obsažené ve správním řádu lze dovodit, že řízení (...) se zahajuje z moci úřední, čímž není vyloučeno, aby takto bylo postupováno k podnětu zvenčí veřejné správy“. Viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část*. 8., doplněně aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 306

¹⁵⁸ Viz např. § 31 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁵⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 979

¹⁶⁰ Garantování práva na řádné odůvodnění správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení se tak v důsledku výše zmíněného přiměřeného použití částí druhé správního řádu použije i na opatření obecné povahy. Viz § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

návrh opatření obecné povahy s dotčenými orgány. Dotčenými orgány se rozumí orgány uvedené v § 136 SŘ, tzn. orgány, o kterých tak stanoví zvláštní zákon,¹⁶¹ dále pak správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska¹⁶² nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.¹⁶³ V neposlední řadě jsou jimi i územní samosprávné celky týká-li se věc práva územního samosprávného celku na samosprávu.¹⁶⁴ Vztah mezi správním orgánem vydávajícím opatření obecné povahy a dotčenými orgány je determinován ustanovením § 8 správního řádu, přičemž vzájemný souladný postup představuje jeden ze základních principů činností správních orgánů.¹⁶⁵ Princip spolupráce je dále konkretizován v § 136 odst. 4 SŘ, podle kterého mají (mimo jiné) dotčené orgány právo nahlížet do spisů či obdržet kopii podkladů, které spis tvoří. Orgány vydávající opatření obecné povahy jsou povinny umožnit dotčeným orgánům realizovat toto jejich právo prostřednictvím poskytnutí své spolupráce.

5.1.2. Zveřejnění návrhu opatření obecné povahy

Zahájení řízení o opatření obecné povahy správní řád spojuje se zveřejněním jeho návrhu na úřední desce. Výslovně stanoví, že po projednání s dotčenými orgány příslušný správní orgán návrh opatření obecné povahy spolu s jeho odůvodněním doručí veřejnou vyhláškou (podle § 25 SŘ)¹⁶⁶, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat.¹⁶⁷ Správní orgán, který opatření obecné povahy vypracoval, tak zašle tento návrh nejpozději v den, kdy ho vyvěsí na své úřední desce příslušným obecním úřadům, které jsou povinny

¹⁶¹ 136 odst. pís. 1 a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

Např. na úseku požární ochrany Ministerstvo vnitra dle § 24 odst. 1 písm. g) zákona č. 133/1985 Sb., České národní rady o požární ochraně, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁶² Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Tzn., že je závazný pro tu část opatření obecné povahy, která zavazuje ty, na něž se opatření obecné povahy vztahuje. Viz § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁶³ § 136 odst. 1 pís. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁶⁴ § 136 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁶⁵ Prostřednictvím jeho dodržení je též naplňován princip legitimního očekávání.

¹⁶⁶ J. Vedral upozorňuje na terminologickou nepřesnost § 172 odst. 1 správního řádu: „zákon tu sice mluví o doručení ‚návrhu‘, z povahy věci však nejde o klasické doručení ve smyslu § 25, resp. nejde o doručení, které by se dalo přirovnat svými účinky k doručování písemností veřejnou vyhláškou v klasickém správním řízení (opatření obecné povahy nemá na rozdíl od písemností doručované ve správním řízení konkrétní adresáty); přesnější je proto v tomto případě mluvit o zveřejnění návrhu, které nicméně musí být provedeno způsobem stanoveným pro doručování písemností ve správním řízení.“ Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 980-981

¹⁶⁷ § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

bezodkladně tento návrh zveřejnit na svých úředních deskách.¹⁶⁸ Návrh opatření obecné povahy se zveřejňuje také způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹⁶⁹ Je-li to potřebné, stanovuje správní řád možnost zveřejnit návrh opatření obecné povahy i jiným způsobem v místě obvyklým (např. prostřednictvím obecního rozhlasu). Přitom platí, že návrh opatření obecné povahy musí být vždy zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.¹⁷⁰ Příslušný správní orgán, který návrh opatření obecné povahy vypracoval, pak na tomto návrhu vyznačí den jeho vyvěšení.¹⁷¹ Za zveřejněný se návrh opatření obecné povahy považuje, byla-li v 15 denní lhůtě, po kterou má být vyvěšen na úřední desce správního orgánu, splněna i ta povinnost, zveřejnit tento návrh způsobem umožňující dálkový přístup.¹⁷²

Současně se zveřejněním návrhu správní orgán vyzve dotčené osoby,¹⁷³ aby k návrhu podávaly své připomínky a námítky. Tato výzva je součástí veřejné vyhlášky, jejímž prostřednictvím se návrh zveřejňuje a umožňuje dotčeným osobám svá práva a oprávněné zájmy.¹⁷⁴ Právo dotčených osob uplatňovat své připomínky a námítky přitom nevzniká až na základě této výzvy, ale vyplývá přímo ze zákona. Ve výzvě k podávání připomínek a námitek by správní orgán měl také dotčeným osobám sdělit, jakým způsobem mohou své připomínky případně námítky uplatňovat (podrobněji k institutu připomínek a námitek v samostatné kapitole 5.1.4.).¹⁷⁵

Návrh opatření obecné povahy, jak již bylo zmíněno, se zveřejňuje společně s odůvodněním, díky čemuž může být značně rozsáhlý. Jestliže rozsah návrhu neumožňuje jeho zveřejnění na úřední desce v úplném znění, musí být součástí oznámení o návrhu opatření obecné povahy údaje o tom, o jaké opatření obecné povahy jde, čích zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. I v tomto případě však musí být úplné

¹⁶⁸ § 25 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁶⁹ § 25 odst. 2 a § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁷⁰ § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁷¹ § 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁷² Ke dni zveřejnění též Závěr č. 20 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005, kde bylo konstatováno, že podle § 172 odst. 1 a za splnění podmínek § 25 správního řádu, je dnem zveřejnění návrhu opatření patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který řízení vede. [cit. 21. 02. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu-a-spravni-mu-trestani.aspx>

¹⁷³ Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká ("dotčené osoby"). Viz § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 S., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁷⁴ § § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁷⁵ § 172 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

znění návrhu včetně jeho odůvodnění zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹⁷⁶ S ohledem na tuto zákonnou dikci je potřeba upozornit, že součástí oznámení budou pouze obecné údaje týkající se dotčených zájmů, z nichž lze dovodit okruh osob, jejichž zájmy budou opatřením ovlivněny. V případě, že je na úřední desce zveřejněno pouze oznámení o návrhu, lze více než doporučit jeho zveřejnění i po dobu delší než je minimální zákonná lhůta (tj. 15 dnů), aby dotčené osoby měly dostatečnou možnost se s celým obsahem návrhu seznámit.¹⁷⁷

5.1.3. Forma řízení o návrhu opatření obecné povahy

Řízení o návrhu opatření obecné povahy dle § 172 odst. 3 správního řádu má v zásadě písemnou formu, která odpovídá obecné zásadě písemnosti správního řízení.¹⁷⁸ Nicméně v některých případech může zákon stanovit nebo správní orgán určit, že je řízení spojeno s veřejným projednáním návrhu opatření obecné povahy. Pro rozhodnutí správního orgánu o tom, zda bude řízení pouze písemné nebo zda se k návrhu opatření obecné povahy bude konat též veřejné projednání návrhu, správní řád výslovně nestanoví žádná kritéria. S ohledem na přiměřené použití části druhé správního řádu, by však mělo být relevantním kritériem, při stanovení ústní formy jednání, zejména zohlednění účelu řízení a uplatnění práv účastníků resp. dotčených osob (viz § 49 odst. 1 SŘ). Z obecné přednosti písemné formy řízení lze dovodit, že hrozí-li nebezpečí z prodlení a neukládá-li zákon správnímu orgánu veřejné projednání, nemusí správní orgán k ústní formě řízení vůbec přistupovat a může potřebné rychlosti docílit vedením řízení pouze v písemné formě.¹⁷⁹

Pokud veřejné projednání návrhu ukládá zákon nebo pokud se pro takový postup správní orgán rozhodne, platí, že dobu a místo konání veřejného projednávání návrhu opatření obecné povahy dotčeným osobám správní orgán oznámí (resp. vyvěsí) na své úřední desce nejméně 15 dnů před tímto projednáváním, přičemž toto oznámení zveřejní (resp. vyvěsí) též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat.¹⁸⁰ Zakotvení minimální lhůty, ve které musí být dotčené osoby informovány o tom, že k návrhu opatření obecné povahy se uskuteční veřejné projednávání,

¹⁷⁶ § 172 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2018].

¹⁷⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 984

¹⁷⁸ § 15 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁷⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 984-985

¹⁸⁰ § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

přítom naplňuje jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů, podle které „*správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu*“.¹⁸¹ Jen pokud hrozí nebezpečí z prodlení, je možné dobu oznámení veřejného projednání návrhu zkrátit, přičemž zkrácená lhůta musí činit nejméně 5 dní, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.¹⁸² I v případě zveřejňování oznámení o době a místu konání projednání veřejného návrhu opatření obecné povahy, musí být toto oznámení zveřejněno taktéž způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹⁸³

5.1.4. Právní prostředky k uplatnění práv dotčených osob

Vlastním zveřejněním návrhu opatření obecné povahy je zákonodárcem sledován ten záměr, aby se s návrhem mohl každý seznámit a případně se k tomuto návrhu také vyjádřit. Proto jsou v řízení o návrhu opatření obecné povahy správním řádem zakotveny specifické instituty, tzv. připomínky a námítky, které slouží dotčeným osobám k hájení jejich práv a oprávněných zájmů.¹⁸⁴

Dotčenými osobami (viz výše) se rozumí osoby, jejichž práv či oprávněných zájmů se dotýká činnost správního orgánu, tedy i vydávání opatření obecné povahy. Podle § 172 odst. 4 a odst. 5 SŘ je v řízení o návrhu obecné povahy nutno rozlišovat dva okruhy dotčených osob, a to osoby, které jsou oprávněny podat připomínky, a osoby, jež jsou oprávněny podat námítky. Důležitost správného podřazení pod příslušnou kategorii dotčených osob spočívá v té skutečnosti, že správní řád každé z těchto dvou skupin poskytuje zcela jinou úroveň ochrany jejich práv. Toto tvrzení dokládá i rozsudek NSS ze dne 28.3.2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008-51, podle kterého je rozhodným kritériem, dle něhož je podání obsahující

¹⁸¹ § 4 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁸² § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁸³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 467

K tomuto též Rozsudek NSS ze dne 28.8.2008, sp. zn. 8 Ao 1/2008 - 102, podle kterého jednou z podmínek toho, aby vyznění o veřejném projednávání návrhu bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁸⁴ Nutno poznamenat, že v případě uplatnění připomínek a námitek dotčenými osobami se nejedná o právo absolutní. V právním řádu lze nalézt i takové zvláštní předpisy, které jejich uplatnění ve výjimečných případech u konkrétních opatření obecné povahy vylučují. Vzhledem k tomu, že úplné vyloučení podávání námitek se pohybuje na hranici ústavnosti, mělo by být vždy důkladně zváženo a přistupováno k němu pouze převažuje-li jiný zvlášť významný zájem. Např. zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů v § 44 odst. 4 stanoví, že „*je-li létání ve vzdušném prostoru České republiky bezprostředně a vážně ohroženo nebo vyžaduje-li to zvláště významný veřejný zájem, a nelze-li pro nebezpečí z prodlení postupovat jinak, Úřad opatřením obecné povahy podle správního řádu omezí nebo zakáže užívání vzdušného prostoru České republiky nebo jeho části k létání na dobu nezbytně nutnou.*“ Následně v ustanovení § 44b odst. 1 dodává, že „*návrh opatření obecné povahy podle § 44 odst. 4 se nezveřejňuje a připomínky ani námítky se k němu nepodávají.*“ In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka, nikoliv kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl.¹⁸⁵ Tento závěr ještě NSS rozšířil v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-185, kde konstatoval, že v případě, kdy dotčená osoba, které svědčí právo uplatnit námitky, tyto námitky uplatní a uvede v nich zároveň další práva či zájmy, na nichž byla dotčena, i přesto, že tyto samy o sobě právo podat námitky nezakládají, je potřeba i tyto posoudit jako námitky.¹⁸⁶

Význam připomínek a námitek spočívá zejména v tom, že dle § 173 odst. 2 správního řádu nelze proti opatření obecné povahy podat opravný prostředek. Z uvedené zákonné úpravy lze dovodit, že námitky a připomínky jsou tak jediným existujícím prostředkem ochrany, na které vzniká dotčeným osobám právní nárok. Na rozdíl od řádných opravných prostředků, jež směřují proti rozhodnutí, uplatňují se tyto ještě před samotným vydáním opatření obecné povahy.¹⁸⁷

5.1.4a. Připomínky (dle ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu)

Platná právní úprava výslovně počítá s tím, že uplatnit připomínky k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Jestliže je řízení o návrhu opatření obecné povahy písemné uplatňují se připomínky též v písemné podobě. Obdobně koná-li se veřejné projednání návrhu k opatření obecné povahy, uplatňují se zde připomínky ústní. V případě, že správní orgán k projednání návrhu opatření obecné povahy nařídí veřejné projednávání (ať již na základě zákona nebo svého vlastního uvážení), není povinností dotčených osob uplatňovat k návrhu připomínky pouze na ústním jednání. I v případě projednání veřejného projednání návrhu opatření obecné povahy se správní orgán musí zabývat i připomínkami uplatněnými písemně.

Pro podání připomínek, které by měly dotčené osoby podávat správnímu orgánu, zákon nestanoví žádnou lhůtu. Z povahy věci je tak zřejmé, že tuto lhůtu musí stanovit sám správní orgán v souladu s § 4 odst. 4 SŘ¹⁸⁸ a současně s ohledem na přiměřené použití

¹⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008 – 51. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 - 185. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁸⁷ HEJČ, David. *Prostředky ochrany subjektivních práv a neodkladně účinná opatření obecné povahy*. In: SKULOVÁ, Soňa; KLIKOVÁ, Alena; HEJČ, David (eds.). *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: sborník příspěvků z workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7537-5. str. 95-97

¹⁸⁸ Správní orgán má povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Viz § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

§ 39 téhož zákona.¹⁸⁹ Pokud jde o písemné připomínky, stanoví tuto lhůtu správní orgán nikoliv usnesením (vzhledem k tomu, že řízení o návrhu o návrhu opatření obecné povahy nemá konkrétní účastníky), nýbrž ve veřejné vyhlášce, jejímž prostřednictvím je návrh opatření obecné povahy zveřejňován.¹⁹⁰ Za situace, kdy by se však konalo veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy, potom platí, že písemné připomínky je třeba uplatnit nejpozději při tomto jednání s tím, že při vlastním projednání návrhu lze uplatňovat i připomínky ústní, jejichž obsah zde bude protokolován.¹⁹¹ Písemné připomínky k návrhu opatření obecné povahy je pak možno podávat způsoby stanovenými § 37 odst. 4 správního řádu¹⁹² u příslušného správního orgánu, tzn. u správního orgánu, který návrh opatření obecné povahy vypracoval a zveřejnil.

Připomínkami, jakožto podkladem pro opatření obecné povahy, je správní orgán povinen se zabývat a stejně tak se s nimi vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy.¹⁹³ O podaných připomínkách tedy správní orgán nevydává samostatné rozhodnutí, jehož přezkumu by se osoby podávající připomínky mohly dovolávat. Nebude-li domáhající se osoba s vypořádáním svých připomínek spokojena, může se (jsou-li k tomu splněny i další zákonem předvídané podmínky) domáhat pouze přezkumu „celého“ opatření obecné povahy¹⁹⁴ případně jeho napadení v rámci správního soudnictví.¹⁹⁵

5.1.4b. Námitky (dle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu)

Námitky představují oproti připomínkám kvalifikovanější prostředek ochrany práv dotčených subjektů. Zvláštní režim námitek přitom platí pro vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být

¹⁸⁹ Správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li stanovení této lhůty zapotřebí, přičemž určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká. Viz § 39 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁹⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 986

¹⁹¹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 467

¹⁹² Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. V případě, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu. Viz § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁹³ K této zákonné díci též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 5 As 85/2015 - 36, ze kterého vyplývá, že pokud dotčená osoba připomínky v příslušné fázi vznesla, má procesní právo na jejich vypořádání. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018]

¹⁹⁴ § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁹⁵ § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

opatřením obecné povahy přímo dotčeny, dále pak i pro jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, to však jen tehdy určí-li tak správní orgán. Je nutné ovšem upozornit, že zvláštní právní předpisy mohou stanovit odlišný okruh osob oprávněných podávat námitky.¹⁹⁶

Výše zmíněné osoby mohou proti návrhu opatření obecní povahy podat písemné¹⁹⁷ odůvodněné¹⁹⁸ námitky a to ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho platného zveřejnění na úřední desce. Dnem zveřejnění návrhu se rozumí patnáctý den po vyvěšení návrhu opatření na úřední desce orgánu, který řízení vede, současně s jeho zveřejněním též způsobem umožňujícím dálkový přístup (viz kapitola 5.1.2.). Tato lhůta je nepřekročitelná a jak zákon stanoví, zmeškání tohoto úkonu nelze prominout.¹⁹⁹

O vznesených námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, přičemž posuzuje tyto podle jejich obsahu, v případě námitek více podavatelů je posuzuje ve vzájemných souvislostech a přihlíží přitom i k případné dotčenosti oprávněných zájmů jiných osob.²⁰⁰ Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění toho, jakým způsobem se s nimi správní orgán vypořádal, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.²⁰¹ Pokud správní orgán shledá, že by vyřízení námítka vedlo k řešení, jež přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby (tj. osoby oprávněné k podávání námitek) jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, musí správní orgán zajistit a zohlednit také její stanovisko.

¹⁹⁶ Viz např. § 44a odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů, dle kterého mohou námitky podat poskytovatelé leteckých služeb a organizace sdružující v České republice uživatele vzdušného prostoru či § 98 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších změn a předpisů, který stanoví, že námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území mohou podat též zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis (tj. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších změn a předpisů). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

¹⁹⁷ Námitky přitom musí být podány písemně i v případě, že se koná veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy. Viz PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 467

¹⁹⁸ Odůvodnění námitek je odrazem formalizovanějšího postupu na rozdíl od připomínek podle § 172 odst. 4 správního řádu, u kterých zákon odůvodnění nevyžaduje.

¹⁹⁹ Jak dodává J. Vedral, zákon v tomto případě tedy stanoví lhůtu prekluzivní, jejíž marné uplynutí znamená vlastně zánik práva dotčené osoby se k návrhu opatření obecné povahy vyjádřit. Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 986

²⁰⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 468

²⁰¹ K odůvodnění rozhodnutí o námitkách se vyjádřil též NSS ve svém rozsudku ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5-2010 – 169, když konstatoval, že „na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí. Musí být z něho seznatelné, z jakého důvodu považuje správní orgán námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat ani podat rozklad, tzn., podat řádný opravný prostředek. Důvodem je zejména skutečnost, že se jedná pouze o kvalifikovaný způsob vypořádání námítky k návrhu opatření obecné povahy.²⁰² Není však vyloučeno využití některého z mimořádných opravných prostředků konkrétně obnovy řízení či přezkumného řízení. P. Průcha využití obnovy řízení (§ 100 a násl. správního řádu) spojuje zejména se změnou či zrušením některého ze závazných stanovisek dotčených orgánů, o než se rozhodnutí o námitkách opíralo. Výsledkem řízení by v takovém případě mohlo být nové rozhodnutí o námitkách. Dovoditelnost uplatnění obnovy řízení, lze v daném případě opírat o znění § 174 odst. 1 SŘ, který po celé řízení ve věci opatření obecné povahy odkazuje na přiměřené použití ustanovení části druhé správního řádu. Přezkumné řízení by potom mohlo přicházet v úvahu jednak pro rozpor daného rozhodnutí se zákonem (§ 94 a násl. správního řádu) nebo pro vady řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, přičemž výsledkem přezkumného řízení by mohla být změna nebo zrušení rozhodnutí o námitkách. V prvním případě lze dovoditelnost uplatnění přezkumného řízení opětovně opírat o znění § 174 odst. 1 SŘ. Naproti tomu v případě vad řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí o námitkách, se bude s ohledem na charakter tohoto rozhodnutí (tzv. „jiný správní úkon“) dle § 158 odst. 2 ve spojení s § 156 odst. 2 správního řádu s tím, že se přiměřeně uplatní ustanovení upravující přezkumné řízení dle části druhé správního řádu.²⁰³ J. Vedral upozorňuje také na možnost přezkoumání rozhodnutí o námitkách v případě zkrácení na právech. Té se lze domáhat cestou správního soudnictví, a to žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. soudního řádu správního.²⁰⁴

Na základě zákonné dikce správního řádu se pak změna či zrušení rozhodnutí o námitkách může stát důvodem změny opatření obecné povahy.²⁰⁵ Případná změna opatření

²⁰² K formálnímu pojetí rozhodnutí o námitkách např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2010, č.j. 2 Ao 5/2010 – 24, ve kterém bylo konstatováno, že „nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 in fine a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale z prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námítky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími - musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námítky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námítky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním - opatřením obecné povahy - je imanentně spojeno) a ten, kdo námitku uplatnil, nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce).“ In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018].

²⁰³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 473-474

²⁰⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 989

²⁰⁵ J. Vedral dodává: „to, zda bude opatření obecné povahy změněno nebo zrušeno či nikoliv, bude záležet na uvážení správního orgánu, který bude vycházet z charakteru obsahu rozhodnutí o námitkách, jež bylo změněno

obecné povahy, by vedla k povinnosti správního orgánu, který řízení vede, zopakovat znovu celé řízení o návrhu opatření obecné povahy, tak aby byla řádně zajištěna ochrana práv ostatních dotčených osob.²⁰⁶

5.2. Vydání a účinnost opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy ve smyslu úpravy správního řádu se vyhotovuje písemně, a dále je zřejmé, že musí obsahovat určité minimální formální záležitosti svého vyhotovení, jako je označení správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, datum jeho vyhotovení, spisovou značku případně číslo jednací, a dále ještě alespoň jméno, příjmení, funkci a podpis příslušné oprávněné úřední osoby.²⁰⁷ Opatření musí též obsahovat odůvodnění, ke kterému se blíže vyjádřil NSS soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 1 Ao 3/2008 – 136: „z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je (...) zřejmé, že v tomto odůvodnění 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.“ Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.²⁰⁸

K tomu aby se opatření obecné povahy stalo závazným pro osoby, kterým je určeno, musí nabýt účinnosti. Podle § 173 odst. 1 správního řádu, nabývá opatření obecné povahy účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou je opatření oznámeno (opatření obecné povahy se zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se dotýká). Vzhledem k tomu, že se opatření publikuje veřejnou vyhláškou (tedy postupem podle § 25 SŘ), lze dovodit, že i na samotné opatření obecné povahy se vztahuje povinnost zveřejnit jej také způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obdobně podle § 172 odst. 1 správního řádu (viz výše) se postupuje také v případě, kdy rozsah opatření obecné povahy jej neumožňuje zveřejnit v plném rozsahu. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění pak může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření

nebo zrušeno a z toho, jaké jsou důsledky takové změny nebo zrušení tohoto rozhodnutí na vlastní obsah opatření obecné povahy.“ Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 989

²⁰⁶ Pokud by byl příslušný správní orgán nečinný, ačkoliv by důsledky zrušení či změny rozhodnutí o námitkách nasvědčovaly tomu, že by mělo dojít ke změně vydaného a účinného opatření obecné povahy, bude možné na základě § 174 odst. 1 resp. na základě § 6 odst. 1 správního řádu, uplatnit některé z opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 990

²⁰⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 468

²⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 1 Ao 3/2008 – 136. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 02. 2018].

obecné povahy vydal. Pokud by hrozila vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení. Právní úprava dokonce (v již zmíněném § 173 odst. 1 SŘ) předpokládá, že zvláštní zákon může stanovit, že opatření obecné povahy může nabýt účinnosti ještě před realizací postupu zakotveném v § 172 správního řádu.²⁰⁹ Naproti tomu je možno podotknout, že není vyloučeno ani odložení účinnosti na den pozdější.²¹⁰

Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat na dobu určitou, stejně tak není vyloučeno jejich vydání také na dobu neurčitou. Vydání opatření obecné povahy na dobu určitou výslovně předpokládá např. zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších změn a předpisů. Ten zakotvuje opatření obecné povahy v podobě plánů ochrany památkových rezervací a památkových zón, přičemž stanoví, že tyto lze vydávat na dobu nejvýše 10 let.²¹¹ Naopak vydání opatření obecné povahy na dobu neurčitou, lze uvést příkladem zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších změn a předpisů. Ten předpokládá vydání opatření obecné povahy, kterým se upravuje, omezuje či zakazuje povolené nakládání s vodami na dobu nezbytně nutnou.²¹² K této problematice pak J. Vedral dodává, že obecná právní úprava neřeší, jakým způsobem může být opatření zrušeno či nahrazeno jiným. Účinnost je vlastností typickou pro právní předpisy, přičemž „*opatření obecné povahy se v tomto případě blíží svou povahou spíše právním předpisům než správním aktům a lze se přiklonit k názoru, že kompetence zrušit opatření obecné povahy a nahradit ho případně jiným implicitně vyplývá (tak jako u právních předpisů) z kompetence správního orgánu opatření obecné povahy vydat.*“²¹³

5.3. Opravné prostředky proti opatření obecné povahy

Podle § 173 odst. 2 správního řádu nelze proti opatření obecné povahy podat opravné prostředky, přičemž to se týká jednak odvolání, tak i případného rozkladu. Tento důsledek

²⁰⁹ Např. „*Ministerstvo v případě nepříznivých povětrnostních podmínek může vydávat opatření obecné povahy, kterým povolí přikyselování některých produktů vyrobených v České republice z hroznů révy vinné sklizených v České republice. Ministerstvo v tomto opatření obecné povahy může povolit i opakované přikyselování. Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti před projednáním jeho návrhu s výrobcí produktů*“. Viz § 12 odst. 10 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 02. 2018].

²¹⁰ Např. „*Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem ode dne jeho uveřejnění, nestanoví-li v něm Český metrologický institut počátek účinnosti pozdější. Dnem uveřejnění je den, který je uveden v záhlaví opatření obecné povahy.*“ Viz § 24d zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 02. 2018].

²¹¹ § 6a odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 02. 2018].

²¹² § 109 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 02. 2018].

²¹³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 993

vyplývá ze specifické právní povahy a procesu tvorby opatření obecné povahy. Naproti tomu (vzhledem ke slovnímu obratu „nelze podat opravný prostředek“) podle P. Průchy nelze zřejmě zcela vyloučit nařízení obnovy řízení z moci úřední. Nařízení obnovy řízení by pak mohlo prakticky přicházet v úvahu zejména tehdy, pokud by bylo zrušeno či změněno některé ze závazných stanovisek dotčených orgánů, které bylo podkladem pro návrh opatření obecné povahy.²¹⁴ Nicméně J. Vedral usuzuje, že systematický výklad však pro takový závěr nesvědčí, neboť podle § 174 odst. 2 SŘ lze opatření obecné povahy přezkoumat v přezkumném řízení, přičemž o obnově řízení (ani) z moci úřední toto ustanovení nehovoří.²¹⁵ Jak bylo uvedeno, s přezkumným řízením správní řád naopak výslovně počítá. V tomto případě se uplatnitelnost přezkumného řízení opatření obecné povahy tedy přímo opírá o toto výslovné zákonné znění. Zvláštní přezkum opatření obecné povahy se předpokládá též v rámci správní soudnictví (podrobněji k problematice přezkumu opatření obecné povahy v kapitole 6.).

5.4. Problematika exekučního vymáhání povinností určených opatřením obecné povahy

Jak bylo již vyloženo v kapitole 4.2., není opatření obecné povahy samo osobě exekučním titulem. Správní řád výslovně stanoví, že „*povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena*“.²¹⁶ Z uvedeného vyplývá, že právní úprava vyžaduje vydání deklaratorního individuálního správního aktu, ve kterém bude určen konkrétní právní vztah a proti němuž bude mít adresát rozhodnutí možnost podat opravný prostředek. Teprve takové exekučovatelné rozhodnutí může být podkladem pro nařízení exekuce.²¹⁷

Naproti tomu je odlišnou situací ukládání sankcí za porušení povinností zakotvených v opatření obecné povahy. Touto otázkou se v rámci výkladu § 173 odst. 3 SŘ zabývá Závěr

²¹⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 474-475

²¹⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 993

K tomuto výkladu se přiklání též Závěr č. 2 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9.5.2005, podle něhož „*řízení o vydání opatření obecné povahy nelze*.“ [cit. 27. 02. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu-a-spravni-mu-trestani.aspx>

²¹⁶ § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 02. 2018].

²¹⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 471

č. 98 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010, podle kterého *„podmínkou uložení sankce za správní delikt, který spočívá v porušení povinnosti určené v mezích zákona opatřením obecné povahy, není předchozí vydání rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 173 odst. 3 správního řádu.“* Rozhodnutím o uložení sankce se neukládá povinnost vyplývající z opatření, nýbrž sankce za nesplnění takové povinnosti. Sankce za porušení povinnosti určené v opatření obecné povahy lze proto ukládat pouze za podmínky, že tak stanoví zvláštní zákon.²¹⁸

²¹⁸ Závěr č. 98 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010. [cit. 27. 02. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu-a-spravni-mu-trestani.aspx>

6. Přezkum opatření obecné povahy

Jak bylo již výše naznačeno, lze přezkum opatření obecné povahy (v souladu s materiálním pojetím) realizovat dvěma, na sobě relativně nezávislými, způsoby. Jednou z cest je přezkoumání prostřednictvím správního přezkumu, druhou představuje cesta přezkumu v rámci správního soudnictví.

6.1. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu

Podle § 174 odst. 2 správního řádu, je možno soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení. Pro přezkum opatření obecné povahy správní řád dle § 174 odst. 1 předpokládá přiměřené použití části druhé, konkrétně tedy ustanovení o přezkumném řízení (§ 94 - § 99 SŘ), tzn. ustanovení o dozorčím prostředku, který je primárně určený k přezkumu (pravomocných) rozhodnutí dle § 94 odst. 1 správního řádu. Přiměřenost použití této úpravy se odvíjí od specifické povahy opatření obecné povahy, jakožto institutu, který stojí svou povahou mezi rozhodnutími a právními předpisy.

Pro posouzení povahy přezkumného řízení ve smyslu § 174 odst. 2 správního řádu, jehož předmětem je opatření obecné povahy, je zcela zásadní otázka, zda toto přezkumné řízení má účastníky či nikoliv. Ustanovení § 95 odst. 4 SŘ označuje za účastníky přezkumného řízení ty osoby, které byly účastníky řízení vedoucího k vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Postup tvorby opatření obecné povahy je oproti správnímu řízení však rozdílný v tom, že nemá jmenovitě určené účastníky (je zaměřeno vůči druhově neurčenému počtu osob). Vyjdeme-li tedy ze závěru, že ani přezkumné řízení dle § 174. odst. 2 správního řádu účastníky nemá, lze ho těžko označovat za řízení v tradičním slova smyslu. Již J. Hoetzl uvádí, že „řízení správní v pravém smyslu se neobejde bez stran.“²¹⁹

J. Vedral však uvádí konkrétní příklad, ve kterém by účastníka přezkumného řízení určit šlo. Jedná se o „*obec nebo kraj, který přezkoumávané opatření obecné povahy vydal, to ovšem jen za podmínky, že půjde o opatření obecné povahy vydávaná v samostatné působnosti, neboť zrušením či částečným zrušením takového opatření obecné povahy by došlo k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního*

²¹⁹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. str. 318

samosprávného celku na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy).²²⁰ K témuž závěru dospěl i NSS ve svém rozsudku sp. zn. Aos 1/2013- 35 ze dne 7.3.2014, ve kterém dále konstatuje, že některá ustanovení o přezkumném řízení nejsou na přezkum opatření obecné povahy použitelná vůbec (např. § 94 odst. 3 SŘ), další ustanovení jsou pak modifikována samotným zněním § 174 odst. 2 správního řádu (§ 96 odst. 1, § 97 odst. 2, a § 99 SŘ).²²¹

Jak ovšem následně J. Vedral dodává „pokud by bylo možné identifikovat osoby (...) pro účely přezkumného řízení, muselo by být možné je identifikovat i v procesu vydávání opatření obecné povahy a pak by již nemohlo jít o opatření obecné povahy, ale o rozhodnutí vydávané v řízení s velkým počtem účastníků.“²²²

K problematice charakteru přezkumného řízení se vyjadřuje i M. Kopecký, podle něhož pokud by měl „mít postavení účastníka přezkumného řízení orgán, který ho vydal, resp. ÚS, v jehož samostatné působnosti bylo opatření vydáno, měl to zákonodárce výslovně vyjádřit, jinak mu takové postavení ze zákona neplyne.“²²³ Závěrem pak dodává, že „obecně lze považovat přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření, za postup bez účastníků, na který se sice přiměřeně použije úprava správního řádu o správním řízení, včetně úpravy § 94 a násl. o přezkumném řízení, ale kterým sám o sobě není správním řízením.“²²⁴ Shodný závěr vyplývá i ze Závěru č. 85 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009, podle kterého je přezkumné řízení aplikované na opatření obecné povahy „postupem podle části šesté správního řádu, na který se přiměřeně použijí ustanovení části druhé správního řádu, především § 94 až 98 správního řádu.“²²⁵ Výjimku pak tedy dle právního názoru NSS představuje přezkumné řízení ve vztahu k opatřením, které vydává v rámci samostatné působnosti orgán územně samosprávného

²²⁰ VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018]. ID: LIT33688CZ

²²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.3.2014, sp. zn. Aos 1/2013 - 35. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018].

²²² VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018]. ID: LIT33688CZ

²²³ Tento svůj odborný názor opírá M. Kopecký o právní rozbor § 27 správního řádu, který obecně vymezuje okruh účastníků správního řízení. Viz KOPECKÝ, Martin. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5. ISSN 1802-3843.

²²⁴ KOPECKÝ, Martin. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5, ISSN 1802-3843. str. 14-18

²²⁵ Závěr č. 85 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. [cit. 03. 03. 2018] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu-a-spravni-mu-trestani.aspx>

celku, ve kterém je z důvodu ochrany ústavního práva na samosprávu přiznáno postavení účastníka tomuto územně samosprávnému celku (typicky při přezkumu územního plánu).²²⁶

6.1.1. Přezkumné řízení opatření obecné povahy

K zahájení přezkumného řízení, jehož předmětem má být opatření obecné povahy, dochází s ohledem na přiměřené užití § 95 odst. 1 správního řádu z moci úřední, jestliže po předběžném posouzení věci dojde správní orgán k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Ačkoliv je přezkumné řízení zahajováno výlučně ex offo, lze k jeho zahájení podávat podněty ve smyslu § 94 odst. 1 ve spojení s § 42 správního řádu, stejně tak podle zmíněné právní úpravy platí, že s těmito podněty není spojen nárok na zahájení řízení.

K provedení přezkumného řízení, dle § 95 odst. 1 správního řádu je příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal. Naproti tomu použití § 95 odst. 2 SŘ, podle něhož může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, jestliže plně vyhoví účastníkovi, jenž podnět uplatnil a jsou-li splněny i další podmínky zde stanovené (tzv. autoremedura), naráží na již výše zmíněné specifikum řízení o vydání opatření obecné povahy, tedy že nemá žádné účastníky. J. Vedral polemizuje nad tím, že by bylo „*snad možné pokládat (na základě ‚přiměřeného‘ použití ustanovení o přezkumném řízení) pro účely § 95 odst. 2 za ‚účastníky‘ vlastníky nemovitostí podle § 173 odst. 5 jako dotčené osoby s kvalifikovaným postavením v řízení o vydání opatření obecné povahy*“²²⁷, nicméně dochází k závěru, že by tyto osoby bylo nutné pokládat za účastníky i dle § 95 odst. 4 SŘ. Důsledkem by byl značně zformalizovaný proces přezkumného řízení nad úroveň samotného vydávání opatření, přičemž by takový závěr zřejmě nedopovídal účelu právní úpravy.²²⁸

Pro samotný průběh přezkumného řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, je v § 174 odst. 2 správního řádu stanovena pouze objektivní lhůta pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, které lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření.²²⁹ Subjektivní

²²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.3.2014, sp. zn. Aos 1/2013 - 35. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018].

²²⁷ VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018]. ID: LIT33688CZ

²²⁸ VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018]. ID: LIT33688CZ

²²⁹ Lhůta 1 roku pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení byla (obdobně jako lhůta 1 roku pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) zavedena s účinností od 1.1.2018 novelou č. 225/2017 Sb., změna stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů. In: ASPI [právní informační systém].

lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle § 98 odst. 1 SŘ, tedy lhůta 2 měsíců ode dne, kdy se správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, by však tímto ustanovením neměla být dotčena. I v případě přezkumu opatření obecné povahy není vyloučeno, aby bylo vydáno rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu. Ten stanoví, že příslušný správní orgán může provést zkrácené přezkumné řízení tehdy, pokud je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, není zapotřebí vysvětlení „účastníků“ a jsou-li splněny i další podmínky zde určené. V případě zkráceného přezkumného řízení se pak podle § 96 odst. 1 SŘ nevydává usnesení o zahájení tohoto řízení, nýbrž rozhodnutí, kterým se přezkumné řízení zahájí.²³⁰ Lhůta pro samotné vydání rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, není speciálně stanovena.²³¹

M. Kopecký upozorňuje na legislativní mezeru, kdy zákonodárce opomněl stanovit způsob vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení i samotného rozhodnutí v přezkumném řízení, jejichž předmětem je opatření obecné povahy. Na způsob zveřejnění usnesení o zahájení přezkumného řízení a rozhodnutí v přezkumném řízení je možné analogicky s úpravou postupu vydávání opatření obecné povahy (dle § 172 odst. 1 a § 173 odst. 1 správního řádu), uplatnit způsob zveřejnění na úřední desce, ovšem na úřední desce správního orgánu, který přezkumné řízení provádí.²³²

Dle § 174 odst. 2 SŘ je výslovně stanoveno, že v přezkumném řízení lze posoudit soulad opatření s právními předpisy. O posouzení postupu, který předchází jeho vydání (tzn. řízení, ve kterém se dle § 172 odst. 3 správního řádu opatření obecné povahy vydává), se zde

Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 03. 2018]. V důvodové zprávě jsou ve vztahu k této lhůtě zmíněna i přechodná ustanovení: „*Pokud uplyne lhůta 3 let pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je opatření již nepřezkoumatelné; pokud uplyne v období kratším než 1 rok, je možné návrh na zrušení opatření obecné povahy podat jen v období do uplynulé tříleté lhůty od vydání opatření obecné povahy; pokud by podle dosavadních předpisů uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy za dobu delší než 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona, zkracuje se lhůta pro podání návrhu na 1 rok od nabytí účinnosti zákona.*“ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., změna stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 03. 2018]. ID: LIT235703CZ

²³⁰ I v případě zkráceného přezkumného řízení platí podmínka stanovená v § 174 odst. 2 správního řádu, tedy, že vydat rozhodnutí je možné do 1 roku od účinnosti opatření obecné povahy.

²³¹ Vydání rozhodnutí se tak řídí pouze obecnými lhůtami dle § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 03. 2018].

²³² KOPECKÝ, Martin. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5. ISSN 1802-3843. str. 14-18

Obdobně též VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018]. ID: LIT33688CZ

A také Závěr č. 85 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. [cit. 03. 03. 2018] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu-a-spravni-mu-trestani.aspx>

ovšem nehovoří. Soulad s právními předpisy se posuzuje dle § 96 odst. 2 správního řádu podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Právní úprava přezkumného řízení v § 96 odst. 2 SŘ však dále stanoví, že v přezkumném řízení se nepřihlíží k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, příp. na jeho správnost. Z uvedeného lze dovodit, že k vadám řízení, o nichž lze mít naopak za to, že takový vliv mít mohly, se přihlížet musí. S ohledem na přiměřené použití této úpravy se tak i u opatření obecné povahy přezkoumává nejen jeho obsah, ale i procesní postup (řízení), který předcházel jeho vydání.²³³

6.1.2. Rozhodnutí v přezkumném řízení opatření obecné povahy

Zjistí-li správní orgán v přezkumném řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, že nedošlo k porušení právního předpisu (ani z hlediska hmotněprávního či procesněprávního), přezkumné řízení dle § 97 odst. 1 správního řádu zastaví usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Podle § 76 odst. 3 SŘ se o takovém usnesení vhodným způsobem vyrozumí i účastníky řízení. Jak již bylo řečeno, i přestože přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, konkrétní účastníky nemá (až na výjimku stanovenou NSS), měl by skutečnost, že se řízení zastavuje správní orgán zveřejnit na své úřední desce. Tím by byl vyrozuměn jednak případný účastník, tak i další dotčené osoby, jejichž práv a povinností se opatření obecné povahy dotýká, ale které toto postavení nemají.²³⁴

V případě, že správní orgán v přezkumném řízení dospěje k závěru, že je přezkoumávané opatření obecné povahy v rozporu s právními předpisy, dle § 97 odst. 3 správního řádu jej zcela nebo z části zruší. Ačkoliv toto ustanovení umožňuje též správnímu orgánu, který provádí přezkumné řízení, aby přezkoumávané rozhodnutí změnil, popř. zrušil a věc vrátil správnímu orgánu odvolacími nebo správnímu orgánu prvního stupně, bude moci být tato úprava využitelná ve vztahu k opatření obecné povahy opět jen přiměřeně. Změna opatření není možná z toho důvodu, že by svou povahou byla opatřením novým, nikoliv však přijatým zákonem předepsaným způsobem.²³⁵ J. Vedral v této souvislosti zmiňuje úpravu zvláštního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů. Stavební zákon v případě přezkumu opatření obecné povahy, kterým se vydávají zásady územního rozvoje, územní nebo regulační plán, vylučuje

²³³ Ostatně jako i v případě přezkumu opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem posuzuje tento, zda opatření obecné povahy bylo vydáno stanoveným způsobem.

²³⁴ VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018]. ID: LIT33688CZ

²³⁵ KOPECKÝ, Martin. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5. ISSN 1802-3843. str. 14-18

jejich změnu²³⁶ na základě § 97 odst. 3 správního řádu.²³⁷ V případě vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně, pak pro tento platí, že musí přistoupit k „*plnohodnotné, znovu od počátku realizované procedury pro vydání opatření obecné povahy.*“²³⁸

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy nastávají dle § 174 odst. 2 správního řádu ode dne jeho právní moci tzv. *ex nunc.*²³⁹ „*Částečné či úplné zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení proto nezpochybňuje správní akty vydané na jeho základě před právní mocí rozhodnutí v přezkumném řízení.*“²⁴⁰

Vzhledem k tomu, že proces přezkumu opatření obecné povahy nemůže mít z povahy věci účastníky, nelze uvažovat o možnosti využití opravných prostředků proti rozhodnutí v přezkumném řízení²⁴¹ a též o obnově řízení na žádost,²⁴² neboť tyto jsou vázány právě na účastníky řízení. Výjimku i zde by však mohli představovat územně samosprávné celky, jakožto účastníci řízení, týkajícího se opatření obecné povahy vydaného v jejich samostatné působnosti. Těmto Nejvyšší správní soud také judikoval právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí v přezkumném řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy.²⁴³ V ostatních případech bude z hlediska možné nápravy (v rámci právní úpravy správního řádu) rozhodnutí v přezkumném řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, pouze obnova řízení z moci úřední dle § 100 odst. 3 a 4 správního řádu neboť podle § 94 odst. 2 téhož zákona nelze rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení přezkoumat v přezkumném řízení.

6.2. Přezkum opatření obecné povahy podle soudního řádu správního

Zvláštní přezkum opatření obecné povahy předpokládá v ustanovení § 101a, § 101b a § 101d zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jako SŘS), ve znění pozdějších

²³⁶ § 41 odst. 5, § 54 odst. 6 a § 69 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 03. 2018].

²³⁷ VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu.* Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018]. ID: LIT33688CZ

²³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, sp. zn. 4 Aos 4/2013-40. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018].

²³⁹ Naproti tomu účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, jehož předmětem je správní rozhodnutí, dle § 99 odst. 1 správního řádu mohou nastat i zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí.

²⁴⁰ VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu.* Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018]. ID: LIT33688CZ

²⁴¹ § 81 a § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 03. 2018].

²⁴² § 100 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 03. 2018].

²⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, sp. zn. 4 Aos 4/2013-40. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 03. 03. 2018].

změn a předpisů. Soudní přezkum opatření obecné povahy, jak již bylo zmíněno v kapitole 4.1., byl po přijetí zákona o elektronických komunikacích z roku 2005, včleněn novelou do soudního řádu správního jako tzv. řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Od 1. ledna 2012 vstoupila v účinnost rozsáhlá novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., která výrazně zasáhla i do způsobu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Mimo jiné došlo ke zrušení aktivní legitimace Ministerstva vnitra (s argumentací možnosti zahájení přezkumného řízení). Dále byl až do účinnosti této novely k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části věcně příslušný Nejvyšší správní soud.²⁴⁴ Toto ustanovení však bylo zmíněnou novelou zrušeno a v jejím důsledku jsou nyní ve věci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 7 odst. 1 SŘS věcně příslušné krajské soudy. Opatření obecné povahy tak bude moci být u Nejvyššího správního soudu přezkoumáno pouze tehdy, bude-li proti rozhodnutí krajského soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy podána kasační stížnost dle § 102 a násl. SŘS.²⁴⁵ Uvedená novela s sebou přinesla i další změny, nicméně i přesto byl soudní řád správní ještě několikrát dále novelizován, což se také opětovně dotklo i ustanovení upravujících řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

6.2.1. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

6.2.1a. Aktivní a pasivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

K návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je dle § 101a odst. 1 SŘS je aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech („navrhovatel“) opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem a dále dle § 101a odst. 2 SŘS také obec, jestliže se domáhá zrušení opatření vydaného krajem.

²⁴⁴ § 101c zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění účinném do 31. 12. 2011. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

²⁴⁵ Vládní návrh zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: Sněmovní tisk 319/0. Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2011. [cit. 04. 03. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>

Nutno poznamenat, že např. V Sládeček se domnívá, že ačkoliv si zákonodárce pravděpodobně kladl za cíl ulehčit vytiženému NSS, byla původní příslušnost a pravomoc NSS zvolena vhodně. Odkazuje se především na čl. 87 odst. 3 pís. a) Ústavy ČR, podle kterého může zákon stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem a specifický charakter samotného opatření obecné povahy. „Svědčí tomu i skutečnost, že způsob přezkumu opatření obecné povahy se procesně do značné míry podobá rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právní předpisu u Ústavního soudu.“ Viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 175

Soudní řád správní, v § 101a odst.1 dále stanoví, že je-li ten, kdo tvrdí zkrácení na svých právech současně podle zákona ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření jen společně s takovým návrhem. Toto ustanovení tak především navazuje na § 172 odst. 5 správního řádu, tzn. na rozhodnutí o námitkách, které tvoří součást odůvodnění opatření obecné povahy. Lze shledat také návaznost na § 173 odst. 3 SŘ v případě existence rozhodnutí, které deklaruje existenci povinnosti vyplývající z opatření a jež konkretizuje povinnou osobu. V případech těchto rozhodnutí by tedy podmínkou pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo podání žaloby dle § 65 a násl. SŘS správním soudnictví. Dle názoru J. Vedrala dikce „věc, ve které bylo opatření obecné povahy užito“ umožňuje použít ustanovení i na situace, kdy bude uložena sankce za správní delikt vyplývající z porušení opatření obecné povahy.²⁴⁶

V případě výslovného oprávnění obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, bylo-li vydáno krajem (resp. orgánem kraje), sleduje tímto zákonodárce ochranu právního postavení obce jako územně samosprávného celku před možnými zásahy kraje do její samostatné působnosti.²⁴⁷ Toto ustanovení vztahující se k ústavně zaručenému právu na samosprávu je určitou analogií § 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších změn a předpisů, podle kterého může zastupitelstvo obce podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží. Ačkoliv soudní řád správní explicitně nestanoví, že oprávněná obec musí náležet do územního obvodu kraje a současně také nestanoví, že by pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části musela být splněna podmínka zkrácení na jejích právech, „*lze však soudit, že to vyplývá z povahy věci, a že ustanovení soudního řádu správního nezakládá aktivní legitimaci jakékoliv obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jakéhokoliv kraje.*“²⁴⁸

Odpůrcem je v řízení o zrušení opatření obecné povahy jeho části je podle § 101a odst. 3 ten, kdo vydal opatření obecné povahy, tedy příslušný správní orgán. Jde-li o opatření obecné povahy vydané orgánem územně samosprávného celku, vyjádřil se k této otázce NSS v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. 6 Aos 3/2013-29, když stanovil, že „*odpůrcem v řízení (...) o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán*

²⁴⁶ VEDRAL, Josef. *Opatření obecné povahy*. Správní právo. 2007, roč. 40, č. 6, str. 352

²⁴⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 995

²⁴⁸ VEDRAL, J.: *Opatření obecné povahy*. Správní právo. 2007, roč. 40, č. 6, str. 352

vydalo“.²⁴⁹ NSS argumentoval především tím, že územní plán vydává obec v rámci samostatné působnosti, tedy jako územní samosprávný celek, a proto se na územní plán nahlíží jako na akt celé obce.²⁵⁰ Nicméně tento názor není doktrínou zastáván jednotně. Proti tomuto názoru se staví např. J. Vedral, jež považuje za odpůrce orgán územního samosprávného celku či L. Potěšil, který poznamenává, že je to právě zastupitelstvo obce, kterému je svěřena pravomoc vydávat opatření obecné povahy.²⁵¹

6.2.1b. Vztah připomínek a námitek v řízení o vydání opatření obecné povahy k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Právní praxe se (mimo jiné) potýkala s vyjasněním vztahu, který spočívá v uplatnění resp. neuplatnění institutu připomínek a námitek dle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu v řízení o vydání opatření obecné povahy dotčenou osobou na aktivní legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. SŘS.

K uvedené problematice se vyslovil NSS již v usnesení ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006-62, když konstatoval, že „(...) není rozhodné, zda a jakým způsobem navrhovatel uplatňoval svoji námitku, příp. připomínku, v řízení před odpůrcem, nýbrž zda v podaném návrhu skutečně tvrdí reálné porušení svých existujících práv.“ Podle uvedeného by tak pasivita dotčené osoby k připomínkám a námitkám v procesu tvorby opatření obecné povahy neměla být překážkou následné aktivní legitimace k návrhu na zrušení obecné povahy nebo jeho části.²⁵²

Odlisný názor však NSS následně uvedl v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 2/2009 – 54, podle kterého „námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému

²⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. 6 AOS 3/2013 - 29. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

²⁵⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

²⁵¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 995

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. str. 942-943

²⁵² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006 - 62. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

*funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek (...).*²⁵³

Vzhledem k tomu, že na řešení této otázky nebylo nahlíženo jednotně, bylo její řešení předloženo rozšířenému senátu NSS, který v usnesení ze dne 16.11.2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010 – 116 judikoval, že „skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (...) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimity“.²⁵⁴ Lze však poznamenat, že tento závěr NSS se ne zcela slučuje s obecným principem subsidiarity soudní ochrany. Tento je zakotven v ustanovení § 5 soudního řádu správního, který stanoví, že ve správním soudnictví je možno domáhat se ochrany práv po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon a nestanoví-li tento nebo jiný zvláštní zákon jinak. I přesto, že institut připomínek a námitek nelze považovat za řádné opravné prostředky, představují, jak již výše řečeno, jediný existující prostředek ochrany, na které vzniká osobám návrhem opatření obecné povahy dotčeným právní nárok, a je proto možné se domnívat, že bylo by vhodné použít zde postup analogický.²⁵⁵

K požadavku předchozího uplatnění připomínek a námitek se NSS též následně přiklonil, např. v rozsudku ze dne 23.9. 2013, sp. zn. 8 AOs 2/2012 – 59 konstatoval, že „pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“²⁵⁶ V obdobných intencích se judikatura vyjadřuje nadále.²⁵⁷

²⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, sp. zn. 9 Ao 2/2009 – 54. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

²⁵⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010 – 116. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

²⁵⁵ ČERNÍKOVÁ, Kateřina. *Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy*. Brno, 2016. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Str. 52

²⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2013, sp. zn. 8 AOs 2/2012 – 59. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

²⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.5.2014, sp. zn. 6 AOs 3/2013 - 29. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.11.2014, sp. zn. 7 As 186/2014 – 49. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2015, sp. zn. 2 As 97/2015 – 55. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2016, sp. zn. 5 As 85/2015 – 36. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

6.2.1c. Náležitosti řádného návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je přípustný, tvrdí-li navrhovatel, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. K tomuto rozšířený senát v usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 120, konstatoval, že „navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.“ Z uvedeného vyplývá, že navrhovatel nemá oprávnění podat návrh dle § 101a a násl. SŘS jako tzv. actio popularis.²⁵⁸ Pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je tedy nezbytným předpokladem zásah do právní sféry navrhovatele, způsobený porušením ustanovení ať již procesních či hmotněprávních právních předpisů.²⁵⁹

Soudní řád správní, v ustanovení § 101b odst. 2 odkazem na § 37 odst. 2 a 3 tohoto zákona, stanoví taxativní obsahové náležitosti podání návrhu.²⁶⁰ Vedle obecných náležitostí, které se vztahují a všechna podání, zakotvuje SŘS v témže ustanovení speciální náležitost, tzv. návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Od okamžiku, kdy návrh tyto náležitosti obsahuje, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Naproti tomu může navrhovatel návrhové body kdykoli v průběhu řízení omezit.

Pro řádné podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je nezbytné, aby byla dodržena lhůta stanovená v § 101b odst. SŘS 1 – tj. lhůta 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Dále dle tohoto ustanovení nelze zmeškání lhůty pro podání návrhu prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.

²⁵⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.6.2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 04. 03. 2018].

²⁵⁹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. str. 937

²⁶⁰ Podání lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě. Pokud bylo takové podání učiněno v jiné formě, musí být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží. Činí-li takový úkon kolektivní orgán nebo osoba, za kterou podle zvláštního zákona nebo na jeho základě jedná kolektivní orgán, musí k němu být připojen opis usnesení takového orgánu, jímž byl s obsahem podání vysloven souhlas. Z každého podání pak musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Ten, kdo činí podání, v podání uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Jiné osobní údaje uvede jen tehdy, je-li toho třeba s ohledem na povahu věci, která má být soudem projednána. K podání musí být připojeny listiny, kterých se podatel dovolává. Viz § 37 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 04. 03. 2018].

6.2.2. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Při přezkoumání opatření obecné povahy dle § 101b odst. 3 SŘS vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Dle přiměřeného užití části druhé správního řádu na vydávání opatření obecné povahy se „dobou vydání“ rozumí dle § 71 odst. 2 pís. c) SŘ den vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se opatření obecné povahy oznamuje.²⁶¹

Podle soudního řádu správního, konkrétně § 101b odst. 4 SŘS, se na řízení o návrhu na zrušení obecné povahy nebo jeho části přiměřeně použijí též ustanovení § 34s výjimkou odst. 2 věty první a odstavce 4 a § 76 téhož zákona. Přiměřené použití v prvním případě vztahuje na osoby zúčastněné na řízení. První zde uvedená výjimka spočívá v té skutečnosti, že navrhovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemá povinnost označit další možné osoby zúčastněné na řízení. Důvodem výslovného zakotvení této výjimky je charakter opatření obecné povahy, jakožto správního aktu, který působí vůči neurčitému okruhu osob, přičemž každá z nich by mohla potenciálně splnit kritéria definující osoby zúčastněných na řízení.²⁶² Druhá výjimka neumožňuje soudu vyslovit, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a nenaplnuje proto podmínky, není osobou zúčastněnou na řízení. V případě, kdy sebe sama někdo za osobu zúčastněnou na řízení označí, nemůže mu být toto postavení a z něj vyplývající práva odňaty.²⁶³

Dále se, dle výše uvedeného, přiměřeně použije též ustanovení upravující rozhodování bez nařízení návrhu. Správní soud může bez nařízení jednání rozhodovat jen ve věcech taxativně vyjmenovaných v § 76 odst. 1 a odst. 2 SŘS. V těchto případech tedy soud pro vady řízení zruší návrhem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část případně vysloví jeho nicotnost. Soudní řád správní v tomto ustanovení explicitně nedefinuje vady, které vedou k vyslovení nicotnosti.²⁶⁴ Naproti tomu jsou však v § 101d odst. 2 SŘS zakotveny některé z možných důvodů nicotnosti, které ale dle tohoto ustanovení nevedou k vyslovení nicotnosti, nýbrž ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Ačkoliv by tedy na základě

²⁶¹ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 9788074004988. str. 880-881.

²⁶² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. str. 951

²⁶³ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. str. 951

²⁶⁴ Nicotnost (neboli nulita či neexistence) nastává v důsledku některých vad (např. nedostatek pravomoci, závažné vady příslušnosti či nedostatek právního podkladu), které vedou k tomu, že akt jím trpící nelze označit za akt, nýbrž za tzv. paakt, který nikoho nezavazuje a nikdo není povinen jej respektovat. Viz HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 148-159

přiměřeného použití tohoto ustanovení bylo možné dovodit vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy soudem, nejedná se o názor jednoznačný. Jak dodává J. Jemelka, vedou tradiční důvody nicotnosti individuálních správních aktů u aktů smíšených, tzn. u opatření obecné povahy, výlučně k jejich zrušení.²⁶⁵

Podle § 101d odst. 1 SŘS je soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu (resp. návrhovými body).²⁶⁶ Jak ovšem dodává L. Potěšil, nelze vázanost soudu důvody a rozsahem návrhu chápat absolutně. Dospěje-li soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části např. k nedostatku pravomoci orgánu vydávajícího opatření obecné povahy či jeho nepřezkoumatelnosti, bude soud brát v potaz tyto nedostatky ex officio.²⁶⁷

6.2.3. Rozsudek a jeho účinky ve věci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Pokud soud dospěje k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101d odst. 2 SŘS zruší. V případě, že návrh podle § 101a a násl. SŘS není důvodný, soud jej zamítne. Vzhledem k tomu, že soud je vázán důvody a rozsahem návrhu, zřejmě tento rozsudek nevytváří překážku res iudicata (tzv. věci rozhodnuté).²⁶⁸

V rozsudku, kterým soud napadené opatření obecné povahy nebo jeho části ruší, musí dále dle § 101d odst. 2 SŘS určit den, jímž se rozhodnutí ruší.²⁶⁹ O návrhu je na základě téhož

²⁶⁵ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 9788074004988. str. 889

²⁶⁶ Nutno poznamenat, že tuto formulaci přinesla až, výše zmíněná, novela SŘS účinná od 1.1.2012, přičemž do této doby soud přezkoumával napadené opatření obecné povahy tzv. algoritmem přezkumu, který rozsudek NSS ze dne 27.9.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98 definoval následovně: "*Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*" In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 04. 03. 2018].

²⁶⁷ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. str. 954

²⁶⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. str. 958

²⁶⁹ K otázce dne, kterým se napadené opatření obecné povahy nebo jeho část ruší např. rozsudek NSS ze dne 24.10.2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007 - 73, ve kterém NSS konstatoval, že správní soudy mohou rušit opatření obecné povahy již od momentu vyhlášení zrušujících rozsudků. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 04. 03. 2018].

ustanovení soud povinen rozhodnout do devadesáti dnů ode dne, kdy návrh soudu došel. Jedná se ovšem pouze o lhůtu pořádkovou, přičemž její nedodržení zakládá pouze nárok podat Nejvyššímu správnímu soudu návrh na určení lhůty k provedení úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších změn a předpisů, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům v řízení.²⁷⁰

Podle ustanovení § 101d odst. 4 SŘS zůstávají práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části nedotčena. Jiný režim však stanoví soudní řád správní v §101d odst. 3 pro rozhodnutí o správních deliktech. Pokud na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno (příp. jeho části) bylo rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, zakládá zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části nárok na obnovu řízení podle příslušných právních předpisů.

Jak již zmíněno v úvodu této kapitoly, jsou v řízení podle § 101a a násl. SŘS oprávněny rozhodovat příslušné krajské soudy, přičemž jejich rozhodnutí lze dále napadnout dle § 102 a násl. téhož zákona kasační stížností, k jejímuž projednání je příslušný Nevyšší správní soud.

6.3. Opatření obecné povahy a Ústavní soud ČR

Na závěr této kapitoly, považuje autorka za vhodné nastínit vztah Ústavní soudu k opatření obecné povahy. Zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu (dále jako ZÚS), ve znění pozdějších změn a předpisů, zakotvuje institut tzv. ústavní stížnosti. Ústavní stížnost je podle § 72 odst. 3 ZÚS oprávněn podat navrhovatel, tvrdí-li že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl účastníkem, bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem, přičemž může být podána pouze až po vyčerpání opravných prostředků, včetně prostředků umožňujících soudní přezkum napadeného právního aktu. K otázce vztahu opatření obecné povahy a Ústavního soudu judikatura poznamenává, že: „(...)specifický charakter opatření obecné povahy a zvláštní institut jeho přezkumu ve správním soudnictví (nikoli prostřednictvím institut obecného tj. žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) vylučuje, aby ústavní stížnost mohla být efektivně podána přímo proti tomuto opatření, nýbrž lze ji uplatnit toliko až proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým bylo toto opatření obecné povahy přezkoumáno.“²⁷¹ Následně může Ústavní soud nálezem podle

²⁷⁰ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. str. 958

²⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 21.1.2010, sp. zn. III.ÚS 456/09. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 03. 2018].

§ 82 odst. 1 ZÚS ústavní stížnost zcela či zčásti zamítnout či jí zcela nebo zčásti vyhovět. Pokud tedy Ústavní soud shledá tvrzený zásah navrhovatele do jeho základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem opodstatněným, dle § 87 odst. 3 pís. a) ZÚS jej zcela nebo zčásti zruší. V takovém případě vznikne Nejvyššímu správnímu soudu povinnost opětovně ve věci znovu rozhodnout, přičemž bude vázán právním názorem Ústavního soudu, který uvedl ve svém zrušovacím nálezu.²⁷²

²⁷² FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Plzeň: Václav Klemm, 2015. ISBN 978-80-87713-09-9. str.104-105

7. Opatření obecné povahy v praxi

Jak již uvedeno, využívá veřejná správa různé formy realizace své činnosti, přičemž lze říci, že největší skupinu tvoří normativní a individuální správní akty. Opatření obecné povahy, jakožto správní akt smíšený, je i přes veškeré „problémy“ související s jeho výkladem a užitím, českým právním řádem taktéž hojně využíván. Spíše než taxativní výčet složkových předpisů, které ukládají příslušným správním orgánům vybranou materii regulovat formou opatření obecné povahy, je účelem této kapitoly demonstrativní ukázka oblastí a jejich případných specifik, v nichž je použití opatření obecné povahy zákonodárcem předpokládáno.

7.1. Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších změn a předpisů

Zákon o kybernetické bezpečnosti, který vstoupil v účinnost 1. ledna 2015, upravuje práva a povinnosti osob a působnost a pravomoci orgánů veřejné moci v oblasti kybernetické bezpečnosti.²⁷³ Dále také zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje zajišťování bezpečnosti sítí elektronických komunikací a informačních systémů.²⁷⁴ Dle § 13 odst. 3 tohoto zákona je svěřeno Národnímu úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost oprávnění vydat formou opatření obecné povahy tzv. reaktivní opatření, které slouží k řešení kybernetického bezpečnostního incidentu anebo k zabezpečení informačních systémů nebo sítí a služeb elektronických komunikací před kybernetickým bezpečnostním incidentem. Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost je dále oprávněn podle § 14 vydat také ochranné opatření formou opatření obecné povahy a to tehdy, bude-li potřeba zvýšit ochranu informačních systémů nebo služeb a sítí elektronických komunikací. Podle důvodové zprávy je hlavním předpokladem vydání opatření obecné povahy podle tohoto zákona *„výskyt incidentu, jehož rozsah je větší nebo jehož rozsah nelze kvůli složitosti incidentu nebo jeho rychlému vývoji přesně určit.“*²⁷⁵ Uvedená opatření obecné povahy podle § 15 nabývají účinnost (odlišně od obecné úpravy zakotvené ve správním řádu) okamžikem jejich vyvěšení na úřední desce Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost.

²⁷³ § 1 odst. 1 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

²⁷⁴ § 1 odst. 2 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

²⁷⁵ Důvodová zpráva k zákonu o kybernetické bezpečnosti ze dne 15. 4. 2013. [cit. 10. 03. 2018]. Dostupné z: <https://www.govcert.cz/download/legislativa/container-nodeid-708/nbu-zkb-navrh-130415-duvodzprava.pdf>

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

Stavební zákon, jež nabyl účinnosti 1. ledna 2007, je právním předpisem, který významně zasáhl do problematiky opatření obecné povahy.²⁷⁶ Tento zákon upravuje věci územního plánování (zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost), dále pak věci stavebního řádu (především povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoci stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavu stavebních úřadů, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb), a v neposlední řadě také podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy.²⁷⁷

Formu opatření obecné povahy stavební zákon předepisuje:

- zásadám územního rozvoje (§ 36 a násl.),
- územnímu plánu²⁷⁸ (§ 43 a násl.),
- vymezení zastavěného území (§ 59 a násl.),
- regulačnímu plánu (§ 61 a násl.),
- územnímu opatření o stavební uzávěře (§ 97 a násl.),
- územnímu opatření o asanaci území (§ 97 a násl.).

V souvislosti s aplikací opatření obecné povahy se stavební zákon odkazuje na postup stanovený zákonem správním řádem. V případě, kdy stavební zákon upravuje konkrétní problematiku podrobněji, uplatní se vždy zásada subsidiarity správního řádu.

²⁷⁶ Podrobněji kapitola 4.4.2.

²⁷⁷ § 1 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

²⁷⁸ Viz příloha č. 3

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

Zákon o elektronických komunikacích, upravuje podmínky podnikání a výkon státní správy, včetně regulace trhu, v oblasti elektronických komunikací.²⁷⁹ K vydávání opatření obecné povahy je příslušný podle tohoto zákona Český telekomunikační úřad. S ohledem na skutečnost, že zákon o elektronických komunikacích nabyl účinnosti, jak bylo již výše uvedeno, zhruba o půl roku dříve než správní řád, který institut opatření obecné povahy v českém právním řádě zakotvil, stanoví § 132 odst. 2, že při vydávání opatření obecné povahy podle tohoto zákona se ode dne nabytí jeho účinnosti postupuje podle ustanovení správního řádu o vydávání opatření obecné povahy. Současně je Český telekomunikační úřad povinen náležitě odůvodnit opatření obecné povahy podle § 6 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích. Opatření obecné povahy dle § 124 odst. 2 tohoto zákona, nabývá účinnosti patnáctým dnem ode dne uveřejnění v Telekomunikačním věstníku, pokud Český telekomunikační úřad počátek nestanoví účinnosti pozdější. Vyžaduje-li to veřejný zájem, je možné stanovit dřívější počátek účinnosti opatření obecné povahy, ovšem ne dříve než dnem uveřejnění. Podle ustanovení § 124 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích tvoří součástí odůvodnění opatření obecné povahy též vypořádání připomínek vzešlých z konzultace. V případě, že opatření obecné povahy jakýmkoli způsobem dotýká obchodu mezi členskými státy Evropské unie, se dle § 131 odst. 1 téhož zákona předloží konzultace i Komisi, Sdružení BEREC a regulačním úřadům dalších členských států.

Formu opatření obecné povahy zákon o elektronických komunikacích předepisuje pro řadu aktů odlišného charakteru:

- všeobecné oprávnění (§ 9 odst. 1),
- plán využití rádiového spektra, příp. jeho části (§ 16 odst. 2),
- údaje o radiových kmitočtech a jejich rozsah pro jednotlivé druhy radiokomunikačních služeb (§ 17 odst. 4),
- technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel (§ 34 odst. 4),

²⁷⁹ § 1 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

- obsah, forma a způsob uveřejnění informací o výsledcích poskytování univerzální služby a vyhodnocení výkonnostních cílů (47 odst. 3),
- analýza relevantních trhů (§ 51 odst. 1),
- relevantní trhy v oboru elektronických komunikací (§ 52 odst. 1),
- síťové plány (§ 62 odst. 3),
- technické a organizační podmínky pro realizaci volby a předvolby operátora a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s volbou a předvolbou operátora (§ 70 odst. 3),
- parametry kvality poskytovaných služeb, které mají být měřeny, obsah, formu a způsob uveřejnění informací o aktuálních cenách, kvalitě a podmínkách poskytovaných veřejně dostupných služeb elektronických komunikací a případné postupy pro vyhodnocování kvality (§71 odst. 3),
- rozsah, forma a způsob uveřejnění informací o přístupu k síti nebo propojení sítí elektronických komunikací a náležitosti, rozsah a formu referenční nabídky (§ 82 odst. 4),
- náležitosti a podmínky referenční nabídky (§ 84 odst. 3),
- náležitosti a podmínky referenční nabídky zpřístupnění účastnického vedení (§ 85 odst. 6),
- metodika účelového členění nákladů a výnosů, včetně jejich přiřazování a určení struktury vykazovaných informací (§ 86 odst. 3).

7.4. Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších změn a předpisů

Zákon o vinohradnictví a vinařství upravuje podmínky a požadavky v oblasti vinohradnictví a vinařství, dále také upravuje výkon státní správy, včetně státního dozoru nad stanovenými povinnostmi a ukládání správních trestů za jejich porušování.²⁸⁰ Podle § 12 odst. 10 tohoto zákona může Ministerstvo zemědělství v případě nepříznivých povětrnostních podmínek vydávat opatření obecné povahy, kterým povolí přikyselování některých produktů vyrobených v České republice z hroznů révy vinné sklizených v České republice. Dle tohoto ustanovení nabývá toto opatření obecné povahy účinnosti ještě před projednáním jeho návrhu s výrobcí produktů.

²⁸⁰ § 1 odst. 1 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

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

Účelem vodního zákona je chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl, dále také přispívat k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou a k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závisejících suchozemských ekosystémů.²⁸¹

Opatřením obecné povahy podle § 6 odst. 4 tohoto zákona může vodoprávní úřad obecné nakládání s vodami bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm k porušování povinností (především se nesmí ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných²⁸²) nebo z důvodu bezpečnosti osob. Formou opatření obecné povahy jsou dále vydávány národní plány povodí (§ 25 odst. 4) a plány pro zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. 5). Forma opatření obecné povahy je také stanovena pro stanovení ochranných pásem vodních zdrojů (§ 30 odst. 1), stanovení ochranných pásem vodních děl (§ 58 odst. 3), záplavových území a jejich aktivních zón (§ 66 odst. 7) nebo omezujících podmínek mimo aktivní zónu (§ 67 odst. 3).

Vodoprávní úřady jsou dle § 110 odst. 2 tohoto zákona povinny v rozsahu své působnosti kontrolovat, zda jsou jimi vydaná opatření obecné povahy dodržována. Procesní postup vydávání opatření obecné povahy upravuje vodní zákon v § 115a, podle kterého opatření obecné povahy vydaná příslušným vodoprávním úřadem nabývají účinnosti před jejich projednáním (pokud nestanoví vodoprávní úřad jinak), a to dnem vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se opatření obecné povahy oznamuje, přičemž o vydání opatření obecné povahy uvedomí vodoprávní úřad dotčené osoby též vhodným v místě obvyklým způsobem. Odst. 2 tohoto ustanovení zakotvuje veřejnou formu projednání opatření obecné povahy (nestanoví-li vodoprávní úřad jinak) a to v den, který vodoprávní úřad ve vyhlášce uvede, přičemž veřejné projednání se nemůže konat dříve než 5 dnů po vyvěšení vyhlášky. V případě

²⁸¹ § 1 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

²⁸² § 6 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

vypořádání připomínek či námitek zveřejní toto vypořádání vodoprávní úřad dle § 115a odst. 4 na své úřední desce.

7.6. Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů

Energetický zákon upravuje v souladu s předpisy Evropské unie podmínky podnikání a výkon státní správy v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojené.²⁸³ Ustanovení § 18a tohoto zákona umožňuje Energetickému regulačnímu úřadu na základě zjištění, že na trhu s elektřinou nebo plynem neexistuje účinná hospodářská soutěž, rozhodnutím ve správním řízení nebo opatřením obecné povahy (pokud opatření nesměřuje vůči konkrétní osobě) uložit opatření, která s přihlédnutím k okolnostem nejlépe povedou k odstranění příčin tohoto stavu, a to za podmínky není-li k rozhodnutí ve věci příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Zvláštní úprava se dotýká osob dotčených, jimiž jsou dle téhož ustanovení pouze držitelé licencí a osoby zřízené za účelem organizace burzovních obchodů s elektřinou nebo plynem nebo deriváty vztahujícími se k elektřině nebo plynu.

7.7. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších změn a předpisů

Zákon o provozu na pozemních komunikacích upravuje práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích, pravidla provozu na pozemních komunikacích, úpravu a řízení provozu na pozemních komunikacích, řidičská oprávnění a řidičské průkazy, působnost a pravomoc orgánů státní správy a Policie České republiky ve věcech provozu na pozemních komunikacích.²⁸⁴

Tento zákon předpokládá formu opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 pouze pro místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníku silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, které stanoví

²⁸³ § 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

²⁸⁴ § 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

příslušný správní orgán.²⁸⁵ Dle téhož ustanovení jsou stanovena i jistá specifika: opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, pouze za předpokladu, že se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích vztahuje k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. V případě stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek, přičemž opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.

7.8. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů

Krizový zákon stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením, dále též upravuje určování a ochranu evropské kritické infrastruktury.²⁸⁶ Podle ustanovení § 9 odst. 3 pís. c) tohoto zákona jsou příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady a současně také dle ustanovení § 13 odst. 4 pís. c) Česká národní banka k určení prvků kritické infrastruktury a prvků evropské kritické infrastruktury formou opatření obecné povahy, přičemž o tomto určení informují bez zbytečného odkladu Ministerstvo vnitra.

²⁸⁵ K otázce dopravního značení se také vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008 - 100: „Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje. Např. opatřením obecné povahy nelze stanovit nový druh dopravní značky, popř. s ní spojovat jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí 2 Ao 3/2008 – 105 předpis (zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, vyhláška č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích). Umístěním dopravní značky např. na určité křižovatce dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností jednotlivých účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na této křižovatce. (...) v případě dopravního značení může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z této dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.“ In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

Viz příloha č. 2

²⁸⁶ § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2018].

7.9. Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů

Zákon o civilním letectví ve věcech civilního letectví upravuje podmínky stavby a provozování letadla, podmínky zřizování, provozování a osvědčování způsobilosti letišť, podmínky pro letecké stavby, podmínky pro činnost leteckého personálu, podmínky využívání vzdušného prostoru, podmínky poskytování leteckých služeb, podmínky provozování leteckých činností, rozsah a podmínky ochrany letectví, podmínky užívání sportovního létajícího zařízení a v neposlední řadě také rozsah a podmínky výkonu státní správy.²⁸⁷

Podle tohoto zákona jsou opatřením obecné povahy zřizována Úřadem pro civilní letectví ochranná pásma kolem leteckých staveb, parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb (§ 37 odst. 1). V případě obrany státu z bezpečnostních důvodů nebo z důvodů ochrany životního prostředí a zdraví lidí má příslušný úřad právo opatřením obecné povahy rozdělit vzdušný prostor ČR (§ 44 odst. 2 a 3) či vyhradit části vzdušného prostoru ČR k létání jednoho uživatele nebo kategorie uživatelů na základě žádosti uživatele vzdušného prostoru, přesáhne-li doba vyhrazení 24 hodin v průběhu tří dnů po sobě jdoucích ode dne vyhrazení a nejedná-li se o oblasti pro uspořádání vzdušného prostoru v rámci poskytování letových navigačních služeb, zřízené osobou pověřenou poskytováním letových navigačních služeb (§ 44 odst. 6). Mimo uvedené opatřením obecné povahy Úřad pro civilní letectví zavádí opatření k regulaci odbavovacích služeb (§ 49h).

Při vydávání opatření obecné povahy odkazuje tento zákon na správní řád, nicméně i on sám obsahuje zvláštní úpravu toto procesu. Ta spočívá v tom, že návrh opatření obecné povahy podle § 44 odst. 2, 3 a 6 Úřad pro civilní letectví, po projednání s dotčenými orgány a osobou pověřenou poskytováním letových provozních služeb, doručí veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce. Proti vydanému návrhu opatření obecné povahy mohou podat písemné odůvodněné námitky poskytovatelé leteckých služeb nebo organizace sdružující uživatele vzdušného prostoru v České republice, neurčí-li Úřad pro civilní letectví jiné osoby, jejichž zájmy mohou být opatřením dotčeny.²⁸⁸ V případě návrhu opatření obecné

²⁸⁷ § 1 odst. 1 písm. a) – j) zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 03. 2018].

²⁸⁸ § 44a odst. 1, 2 a 3 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 03. 2018].

povahy podle § 44 odst. 4 se tento nezveřejňuje, a připomínky ani námitky se k němu nepodávají. Tento návrh opatření obecné povahy s odůvodněním Úřad pro civilní letectví má povinnost zaslat Ministerstvu obrany, osobě pověřené výkonem státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení a osobě pověřené poskytováním letových provozních služeb k vyjádření a stanoví jim k tomu přiměřenou lhůtu, přičemž je povinen se vyjádřením zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s ním v jeho odůvodnění. Toto opatření obecné povahy se oznamuje veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce Úřad pro civilní letectví a nabývá účinnosti dnem vyvěšení veřejné vyhlášky.²⁸⁹

7.10. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších změn a předpisů

Zákon o veřejném zdravotním pojištění upravuje dle § 1 odst. 1 tohoto zákona veřejné zdravotní pojištění, rozsah a podmínky, za nichž jsou na základě tohoto zákona ze zdravotního pojištění hrazeny zdravotní služby, dále také způsob stanovení cen a úhrad léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely hrazených ze zdravotního pojištění. Státní ústav pro kontrolu léčiv dle § 15 odst. 5 opatřením obecné povahy stanoví výši, v níž se ze zdravotního pojištění hradí individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfúzní přípravky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáňe a buňky.

7.11. Zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších změn a předpisů

Účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit soustavu Natura 2000 za pomoci příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků v České republice a současně také v souladu s právem Evropských společenství.²⁹⁰ Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry. Podle tohoto zákona lze opatřením obecné povahy např. stanovit podmínky pro odchylný postup při ochraně ptáků (§ 5b odst. 4), stanovit klidová území národního parku (§17 odst. 3), omezit nebo vyloučit výkon práva myslivosti a rybářství (§21 odst. 3), povolit výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 4) či omezit vstup do území

²⁸⁹ § 44b odst. 1, 2 a 3 zákona č. 47/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 03. 2018].

²⁹⁰ § 1 zákona č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 03. 2018].

v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo jeskyní z důvodu ochrany přírody (§ 64).

7.12. Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších změn a předpisů

Zákon o bankách dle § 1 upravuje některé vztahy související se vznikem, podnikáním a zánikem bank se sídlem na území České republiky, včetně jejich působení mimo území České republiky, a dále některé vztahy související s působením zahraničních bank na území České republiky. Příslušným orgánem k vydávání opatření obecné povahy je Česká národní banka.²⁹¹ Ta je oprávněna vydat opatření obecné povahy např. podle § 12o odst. 5 zákona o bankách, kterým stanoví sazbu proticyklické kapitálové rezervy pro Českou republiku a den, od kterého jsou banky povinny používat tuto sazbu pro účely výpočtu kombinované kapitálové rezervy či dle § 26bb téhož zákona při ohrožení nebo narušení stability bankovního nebo finančního systému. Tímto opatřením obecné povahy lze stanovit dočasnou výjimku z dodržování povinností stanovených tímto zákonem anebo z pravidel stanovených na základě zákona, zakázat nebo omezit některé povolené činnosti anebo provedení některých obchodů, převodů finančních prostředků nebo jiných transakcí a odchýlně od zákona nebo právního předpisu vydaného na jeho základě stanovit lhůty a periodicitu pro plnění informačních povinností banky nebo pobočky zahraniční banky. Opatření obecné povahy se podle § 26bb odst. 4 vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy a nabývá účinnosti dnem zveřejnění na úřední desce České národní banky; přičemž se nevyžaduje zveřejnění na úřední desce jiného úřadu.

7.13. Zákon č. 505/1990 Sb., o meteorologii, ve znění pozdějších změn a předpisů

Účelem zákona o meteorologii je dle ustanovení § 1 tohoto zákona úprava práv a povinností fyzických osob, které jsou podnikateli, a právnických osob a orgánů státní správy, a to v rozsahu potřebném k zajištění jednotnosti a správnosti měřidel a měření. K vydávání opatření obecné povahy je podle § 14 odst. 1 pís. c) příslušný Český meteorologický institut. Ten vydává formou opatření obecné povahy metrologické a technické požadavky stanoveného měřidla a pro jednotlivé vybrané druhy stanovených měřidel v něm stanoví postupy a podmínky zkoušek a kritéria jejich kladného výsledku (§ 6 odst. 2, § 9 odst. 1, § 9 odst. 9 a § 11a odst. 3). Dotčenými orgány k projednání návrhu

²⁹¹ Česká národní banka je oprávněna k vydávání konkrétních opatření obecné povahy i např. podle zákona č. 256/2004, o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 03. 2018].

opatření obecné povahy jsou dle § 24d odst. 1 zákona o meteorologii orgány státní správy v oblasti meteorologie. Podle odst. 2 téhož ustanovení nabývá opatření obecné povahy účinnosti patnáctým dnem ode dne jeho uveřejnění (uvedený v záhlaví opatření obecné povahy), nestanoví-li v něm Český metrologický institut počátek účinnosti pozdější.

7.14. Zákon č. 20/1987 Sb., České národní rady o státní památkové péči, ve znění pozdějších změn a přepisů

Zákon o státní památkové péči slouží k ochraně kulturních památek jako nedílné součásti kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu.²⁹² Podle § 6 tohoto zákona může Ministerstvo kultury po projednání s příslušným krajským úřadem prohlásit opatřením obecné povahy území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty, za památkovou zónu a určit podmínky její ochrany. Krajský úřad může dále, dle § 6a odst. 1 po projednání s ministerstvem kultury a příslušnou obcí jako dotčenými orgány, vydat opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí, v němž se stanoví způsob zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace a památkové zóny z hlediska státní památkové péče. V tomto lze určit u jakých nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, ale jsou-li v památkové rezervaci nebo památkové zóně, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně výsadby a kácení dřevin na veřejných prostranstvích, je vyloučena povinnost vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko. Podle § 6a odst. 2 lze toto opatření obecné povahy vydat na dobu nejdéle 10 let. Je-li však později vydán regulační plán, pak pozbývají účinnosti ty podmínky opatření obecné povahy, které jsou v rozporu s tímto regulačním plánem.

²⁹² § 1 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 03. 2018].

8. Závěr

Předmětem této diplomové práce je analýza institutu opatření obecné povahy. Úvodní část této práce je věnována pojmu a charakteristice veřejné správy. Obecně lze veřejnou správu charakterizovat jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, přičemž tato je realizována různými formami správní činnosti. Následně byly charakterizovány jednotlivé formy správní činnosti, které, dle uvedeného, spočívají ve vnějším vyjádření činnosti veřejné správy a mezi něž opatření obecné povahy patří. Důraz byl kladen na jejich charakteristické rysy, na jejichž základě je opatření obecné povahy jakožto smíšený správní akt vymezen. Hybridní povaha opatření obecné povahy spočívá v jisté míře obsahu znaků normativních i individuálních správních aktů, přičemž jsou tyto znaky ve smíšeném správním aktu kumulovány současně. Opatření obecné povahy je tedy aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, který je vydáván v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoli ukládat nové, nad rámec zákona.

Poněkud nešťastně zvolená negativní definice opatření obecné povahy, kterou obsahuje správní řád, zapříčinila v určení opatření obecné povahy v pozitivním slova smyslu nemalé potíže. V otázce upřednostnění formálního či materiálního pojetí opatření obecné povahy, zejména v počátcích rozhodovací činnosti soudů v rámci přezkumu opatření obecné povahy, se závěry příslušné judikatury rozcházel. Během několikátého vývoje tohoto pojetí následně dospěla judikatura k preferenci materiálního pojetí.

Obecná právní úprava opatření obecné povahy skýtá i jiné nedostatky, s nimiž se judikatura musela vypořádat a svým způsobem tak „nahradit“ činnost samotného zákonodárce. Jedná se o nedostatky zejména ze stran ochrany práv a oprávněných zájmů dotčených osob. Příkladem může být přezkumné řízení u opatření obecné povahy. A to vzhledem k tomu, že pouhé konstatování možnosti přezkoumání opatření obecné povahy v přezkumném řízení za přeměřeného užití části druhé správního řádu (viz § 174 odst. 1 a 2 SŘ) navozuje především ohledně povahy tohoto řízení řadu otázek, na které současná právní úprava nedává jednoznačnou odpověď. Zejména konkrétní vymezení účastníků tohoto řízení či jejich případné vyloučení by mělo být zákonodárcem upřesněno, neboť přiznání postavení účastníka tohoto řízení výlučně územním samosprávným celkům, ačkoliv jej Nejvyšší správní soud opírá o ochranu ústavně zaručeného práva na samosprávu, neodpovídá taktéž ústavně

zaručenému principu rovnosti před zákonem, podle kterého musí být právní předpisy uplatňovány na všechny subjekty stejným způsobem.²⁹³

Závěrem této práce lze i přes veškeré nedostatky, které právní úprava opatření obecné povahy obsahuje, konstatovat, že institut opatření obecné povahy se stal zcela integrální součástí právního řádu České republiky jakožto smíšený správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a obecně vymezenými adresáty²⁹⁴ a je veřejnou správou k realizaci své činnosti náležitě využíván v těch případech, kdy orgány veřejné správy rozhodují při výkonu veřejné moci takové záležitosti, které z povahy věci vylučují vést správní řízení a vydat správní rozhodnutí, avšak současně pro tyto případy není vhodná ani forma právního předpisu. V současné době je opatření obecné povahy uplatňováno v praxi poměrně hojně, ačkoliv nedosahuje takových hodnot jako právní předpis či rozhodnutí. I přes tuto skutečnost lze tedy opatření obecné povahy nalézt v mnoha dílčích složkových právních předpisech, kterými jsou např. zákon o kybernetické bezpečnosti, zákon o ochraně přírody a krajiny, stavební zákon, zákon o civilním letectví, vodní zákon, zákon o meteorologii a řada dalších.

Hlavním cílem této diplomové práce byla snaha poskytnout ucelenější náhled na problematiku opatření obecné povahy, a za použití odborné literatury, komentářů k příslušným právním předpisům a rozsáhlé soudní judikatury objasnit některá úskalí, jež se s právní úpravou institutu opatření obecné povahy pojí.

²⁹³ Podrobněji k principu rovnosti před zákonem viz WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6. str. 68

²⁹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., změna soudního řádu správního. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 03. 2018]. ID: LIT38919CZ

9. Resumé

The subject of this diploma thesis is the analysis of the institute of measures of a general nature. The introductory part of this thesis is devoted to the concept and characteristics of public administration. Generally speaking, public administration can be characterized as managing public affairs in the public interest. Furthermore, the thesis focuses on the characterization of individual forms of administrative activity, which exist in the external expression of the activities of public administration and among which the measures of a general nature belong. Emphasis has been placed on their characteristics, on the basis of which the measure of a general nature is defined as a mixed administrative act. Measures of a general nature are therefore a law with a specific subject and generally designated addressees, which are issued within the legal limits and can specify legal obligations rather than imposing new laws. The following chapter focuses on the legislative framework itself and the definition of the concept of measures of a general nature (Act No. 500/2004 Coll., Administrative Code, as amended and regulations) based on the existence of a legal definition of measures of a general nature, especially from the case law of the administrative courts that have undergone several-years of varied development in the concept of general measures and consequently have reached the preferentialist concept of this institute. The next chapter deals with a comprehensive way with the management process for the adoption of measures of a general nature focusing on selected specifics that can be implemented in the management process on measures of a general nature as determined by the mixed nature of this institute. The sixth chapter deals with the review of measures of a general nature in the review procedure under the Code of Administrative Procedure and judicial review, in particular through the administrative judiciary. The last part of this thesis which is focused on the application of measures of a general nature in the specific constitutional legislation emphasizes the identification of possible areas and their possible specificities in which measures of a general nature are used in practice. The main purpose of this diploma thesis is to analyze the valid legal regulation of measures of a general nature. The purpose is to provide the most comprehensive characterization of measures of a general nature as an institute standing between individual and normative administrative acts, to point out the most important shortcomings of the legal regulation based on the negative definition which brings with it many interpretative problems and at the same time also outline their possible solutions which are applied in practice.

10. Seznam užitých zkratk

ZÚS – zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších změn a předpisů

SŘS (s.ř.s.) – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a předpisů

SŘ (s.ř.) – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů

NSS – Nejvyšší správní soud

OOP – opatření obecné povahy

11. Seznam použitých pramenů a literatury

Monografie

BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2003, 323 s. ISBN 80-86395-74-X.

FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Plzeň: Václav Klemm, 2015, 240 s. ISBN 978-80-87713-09-9.

HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. 506 s.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 9788074004988.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecné část*. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7380-381-0.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015, 496 s. ISBN 978-80-7502-051-2.

RAJCHL, Jiří. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006, 1042 s. ISBN 80-7273-134-3.

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

Odborné články

KOPECKÝ, Martin. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5, s. 14-18. ISSN 1802-3843.

MIKULE, Vladimír. *Trampoty s opatřením obecné povahy*. Právní zpravodaj. 2007, roč. 8, č. 8, s. 1-5. ISSN 1212-8694

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

Příspěvky ve sbornících

HEJČ, David. *Prostředky ochrany subjektivních práv a neodkladně účinná opatření obecné povahy*. In: SKULOVÁ, Soňa; KLIKOVÁ, Alena; HEJČ, David (eds.). *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: sborník příspěvků z workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 93110. ISBN 978-80-210-7537-5.

Elektronické zdroje

Monografie

BRUS, Martin, Lukáš HLOUCH, Lukáš POTĚŠIL, Filip RIEGEL a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní řád správní: komentář*. 1.1.2014. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018]. ID: KO150/2002CZ

PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, Právo správní. Rakouské právo správní. Část první, Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednotka právnická, 1905, 215 s. 000303564. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/6878>

Odborné články

KNĚŽÍNĚK, Jan. *Opatření obecné povahy na praktickém příkladu dopravního značení*. 23.4.2007. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [systém ASPI – stav k 15.03.2018]. ID: LIT28584CZ

PRŮCHA, Petr. *Opatření obecné povahy @ Pojem a charakteristika*. Správní řád 2016. Původní nebo upravené texty pro ASPI. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018]. ID: MER019159CZ

VEDRAL, Josef. *Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního zákona)*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 1.1.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018]. ID: LIT33687CZ

VEDRAL, Josef. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018]. ID: LIT33688CZ

Akademické práce

ČERNÍKOVÁ, Kateřina. *Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy*. Brno, 2016. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/chpeq/Diplomova_prace_Opatreni_obecne_povahy_jako_forma_cinnosti_verejne_spravy_-_Katerina_Cernikova.pdf

HÁLA, Ondřej. *Opatření obecné povahy*. Praha, 2011. Diplomová práce. Karlova univerzita v Praze, Právnická fakulta. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/46780/DPTX_2010_1__0_38908_0_95012.pdf?sequence=1

KHACHATRYAN, Rita. *Opatření obecné povahy jako správní akt*. Brno, 2016. Diplomová práce. Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/403323/pravf_m/Diplomova_prace_-_Rita_Khachatryan.pdf

LOUVAR, Martin. *Formy správní činnosti: Opatření obecné povahy*. Olomouc, 2012. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zk90ho/MartinLouvarDP.doc>

Právní předpisy

Narizení vlády č. 34/1951 Sb., o sběrných surovinách, účinný do 10.6.1960. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 92/1951, o branné výchově, účinný do 2.5.1961. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění účinném do 31.12.2000. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, účinný do 1.1.2007. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, účinný do 1.1.2006. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 133/1985 Sb., České národní rady o požární ochraně, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.7.2017. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 13.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.6.2013. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb., ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.1999. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 13.4.2017. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.8.2017. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 258/2000 Sb., ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.7.2017. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 30.9.2017. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 256/2004, o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 3.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.7.2017. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.2.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 S, ve znění ke dni 3.6.2008. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 301/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění ke dni 1.11.2011. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 7.3.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 225/2017 Sb., změna stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů, ve znění ke dni 1.1.2018. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Judikatura

Judikatura Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006 sp. zn. 1 Ao/2006 – 74. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 1/2006 – 47. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006 - 62. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 13.3.2007 sp. zn. 3 Ao 1/2007 – 44. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2007, sp. zn. 2 Ao 1/2007 – 44. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007-73. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008 – 51. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2008, sp. zn. 8 Ao 1/2008 – 102. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.12.2008 sp. zn. 9 Ao/2008 – 62. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 5 Ao 2/2008 – 23. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 - 120. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008 – 100. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 - 185. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 2/2009 – 54. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009 – 59. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 1 Ao 3/2008 – 136. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010 – 24. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010 – 116. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5-2010 – 169. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010 – 65. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2011, sp. zn. 5 Ao 1/2011 – 22. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2011, sp. zn. 8 Ao 4/2011 – 22. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12.2011, sp. zn. 3 Ao 7/2011 – 48. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2013, sp. zn. 8 Aos 2/2012 – 59. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.3.2014 sp. zn. Aos 1/2013 - 35. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. 6 Aos 3/2013 - 29. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, sp. zn. 4 Aos 4/2013 - 40. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.11.2014, sp. zn. 7 As 186/2014 – 49. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2015, sp. zn. 2 As 97/2015 – 55. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 5 As 85/2015 – 36. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 26. 02. 2018]

Judikatura Ústavního soudu

Usnesení Ústavního soudu ze dne 20.3.2008, sp. zn. III. ÚS 2446/07. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19.11.2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Nález Ústavního soudu ze dne 21.1.2010, sp. zn. III. ÚS 456/09. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Nález Ústavního soudu ze dne 24.7.2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Ostatní prameny

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 06. 02. 2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018] .ID: LIT38919CZ

Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., změna soudního řádu správního. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018]. ID: LIT38919CZ

Důvodová zpráva k zákonu o kybernetické bezpečnosti ze dne 15. 4. 2013. [online]. Dostupné z: <https://www.govcert.cz/download/legislativa/container-nodeid-708/nbu-zkb-navrh-130415-duvodzprava.pdf>

Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., změna stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018]. ID: LIT235703CZ

Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády č. 188/1998, ve znění pozdějších usnesení. [online]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

Německý zákon o správním řízení z roku 1976 (označovaný jako BVwVfG) [online]. Dostupné z: <https://dejure.org/gesetze/BVwVfG/35.html>

Rozsudek Spolkového soudu ze dne 28. května 1975 ve věci Association nationale suisse pour le tourisme équestre und Mitbeteiligte gegen Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, BGE 101 IA 73. [online]. Dostupné z: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bge/a1101073.html>

Vládní návrh zákona správní řád. In: Sněmovní tisk 201/0. Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2003. [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

Vládní návrh zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: Sněmovní tisk 319/0.

Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2011. [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>

Závěr č. 2 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9.5.2005. [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu-a-spravniemu-trestani.aspx>

Závěr č. 20 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005. [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu-a-spravniemu-trestani.aspx>

Závěr č. 85 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu-a-spravniemu-trestani.aspx>

Závěr č. 98 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010. [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu-a-spravniemu-trestani.as>

Webové stránky: www.muas.cz, www.cheb.cz

Právní informační systém: ASPI - automatizovaný systém právních informací. Posledně aktualizovaný ke dni 15.3.2018

12. Přílohy

Městský úřad Aš

odbor organizační a správní

Kamenná 52 352 01 Aš Tel.: 354 524 223 Mob.: 778 764 467 e-mail :mikula.jan@muas.cz
IČ : 00253901 DIČ : CZ00253901

Č. j.: MUAS/35995/2017/OOS

VEŘEJNÁ VYHLÁŠKA

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

„vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů“

Městský úřad Aš, odbor organizační a správní, správní orgán dle § 33d z. č. 111/2006 Sb., zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů,

VYDÁVÁ

v souladu s ust. § 171 a násl. z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) **opatření obecné povahy – vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, kterými jsou:**

- **Moravská 7, Aš 352 01**
- **Kamenná 40, Aš 352 01**

Odůvodnění

Správnímu orgánu byla dne 21. 9. 2017 doručena písemná žádost města Aš, se sídlem Kamenná 473/52, 352 01 Aš (dále jen „žadatel“) o vydání opatření obecné povahy, jímž se dle ustanovení § 33d zákona o hmotné nouzi vymezují oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů ve městě Aš a to: **Moravská 7, Aš 352 01 a Kamenná 40, Aš 352 01.**

Žadatel uvedl, že zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů je dán zejména jednáním obyvatel na výše definovaných adresách, které svým jednáním opakovaně porušují sociální normy, etické hodnoty a jednání místních osob vede k páčání přestupků a trestných činů.

Dále v těchto oblastech dochází k poškozování zdravého vývoje mládeže, v nadkritické míře dochází ke kriminalitě a delikvenci. Ve vysoké míře se zde vyskytuje velmi rizikové chování, mj. alkoholismus a užívání návykových látek. Nezřídko dochází k vandalismu nejen na majetku obce, nýbrž také soukromém vlastnictví občanů.

Vzhledem k výše uvedenému tak dochází v těchto a přilehlých oblastech k nežádoucím společenským poruchám, které zamezují klidnému a spořádanému soužití místních obyvatel. Vydání opatření obecné povahy, které definuje oblasti se zvýšeným výskytem sociálních jevů, má za cíl eliminovat porušování veřejného pořádku, nerespektování právních norem, páčání trestné činnosti, přestupků a správních deliktů. Podle ust. §33d odst. 1 zákona o hmotné nouzi obec, na jejímž území se nacházejí místa, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy, může požádat pověřený obecní úřad, v jehož územním obvodu se tato místa nacházejí, o vydání opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Z žádosti musí být zřejmé, o jaká konkrétní místa se jedná a odůvodnění, v čem je žadatelem spatřován zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů. Jako sociálně nežádoucí jevy je označováno chování osob, které je nějakým způsobem pro společnost nežádoucí a spočívá např. v porušování morálních nebo právních norem společnosti.

Mezi takové jevy patří mimo jiné závislost na návykových látkách, agresivní chování a násilí, delikvence, dysfunkční rodiny a záškoláctví.

Správní orgán přezkoumal soulad žádosti se zákonem o hmotné nouzi a v souladu s § 33d odst. 2 připravený návrh opatření obecné povahy projednal s Policií České republiky a orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Účelem bylo zejména konkrétně upřesnit počty případů v definovaných lokalitách, která byla součástí žádosti o vydání opatření obecné povahy.

Orgán sociálně-právní ochrany dětí ve svém sdělení uvedl, že na adrese AŠ, **Moravská 7/894** nevidují žádného problémového klienta. Na adrese **Kamenná 40/1644** evidují 3 problémové rodiny.

K vyjádření byla vyzvána též Městská policie AŠ (dále jen „MP“). Z vyjádření MP vyplývá, že ulice Moravská 7 je MP známá jako adresa, kde se zdržují závadové osoby, které se zde vzájemně navštěvují a následně pod vlivem alkoholu páchají přestupky, zejména proti majetku a veřejnému pořádku, a to tím, že ruší noční klid, znečišťují veřejná prostranství a dále proti občanskému soužití tím, že si vzájemně vyhrožují a fyzicky se napadají.

Od roku 2016 do dnešního dne hlídka MP AŠ řešila výše uvedené přestupky 32x.

Dále Kamenná 40, AŠ je MP známá jako adresa, kde se zdržují osoby závadové a sociálně slabé. Zejména v letních měsících se scházejí v parku naproti domu Kamenná 40, kde pijí alkohol, jsou velmi hluční do pozdních nočních hodin a zanechávají po sobě nepořádek. Tyto osoby se vzájemně navštěvují, společně popijí alkohol a svým chováním obtěžují své okolí. Zmíněný dům se nachází u křižovatky Pivovarská a Kamenná, kde často parkují obyvatelé zmíněného domu v rozporu se zákonem, čímž tam vzniká složitá dopravní situace. Děti z Kamenné 40 se scházejí na hřišti v Karlově ul., kde se perou s ostatními dětmi, ničí zařízení hřiště a také se baví tím, že přebíhají vozovku bezprostředně před projíždějícími vozidly. Tyto přestupky se velmi složitě prokazují.

Od roku 2016 do dnešního dne hlídka MP AŠ řešila výše uvedené přestupky 41x a přestupky na úseku dopravy 51x.

Policie ČR sdělením ze dne 11. října 2017 uvedla, že od 1. 1. 2016 dosud bylo Obvodním oddělením AŠ prověřováno

na adrese AŠ, **Kamenná 40/1644** celkem

- 7 trestných činů, z tohoto počtu se jednalo ve třech případech o krádež, dvakrát se prověřovalo podezřelé úmrtí, kdy nebylo zjištěno spáchání trestného činu a ve dvou případech byl prověřován neoprávněný zásah do práva k domu/bytu
- 9 přestupků, z tohoto počtu 8 proti občanskému soužití, 1 na úseku BESIP
- jedna osoba byla Policií ČR vykázána ze společného obydlí ve smyslu zákona § 44 č.273/2008 Sb., o Policii ČR a jedna osoba v pátrání zde byla vypátrána

na adrese AŠ, **Moravská 7/894** celkem

- 2 trestné činy, 1x výtržnictví, 1x nebezpečné vyhrožování
- 7 přestupků, z tohoto počtu 3x přestupek proti majetku, 3x na úseku BESIP, 1x proti

občanskému soužití

- dvě osoby v celostátním pátrání zde byly vypátrány

Všechny případy, ke kterým je ve výše uvedených lokalitách Policie ČR přivolána, nejsou vyhodnoceny jako přestupky či trestné činy, a proto nejsou v informačních systémech PČR evidovány. Obecně ale lze konstatovat, že v těchto lokalitách a v jejich blízkém okolí je zvýšený výskyt kriminálně zájmových osob.

Z výše uvedeného vyplývá, že v přílehlých oblastech dochází k nežádoucím společenským poruchám zamezující klidnému a spořádanému soužití místních obyvatel. A přestože nebyly dle Policie ČR definované případy vyhodnoceny jako přestupky či trestné činy, lze definované oblasti se považovat za lokality se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů.


Městský úřad Aš, vydal návrh opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů dne 25. 10. 2017 pod č. j. MUAS/30015/2017 OOS a vyzval vlastníky nemovitostí, aby podali proti návrhu písemné odůvodněné námítky v zákonné lhůtě do 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Návrh opatření obecné povahy byl zveřejněn v souladu s ustanovením § 172 správního řádu na úřední desce Městského úřadu Aš od 25. 10. 2017 do 10. 11. 2017. Námítky bylo možné uplatnit do 10. 12. 2017. Ke zveřejněnému návrhu opatření nebyla podána žádná námítka nebo připomínka.

Správní orgán posoudil žádost žadatele, zda splňuje zákonné podmínky a obsahuje skutečnosti, na základ kterých lze dospět k závěru, že žadatelem navrhované vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů je řádně odůvodněno a dospěl k závěru, že žadatel řádně odůvodnil, proč navrhuje vyhlásit za oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů právě ty oblasti, které jsou uvedeny v tomto opatření obecné povahy. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

Opatření obecné povahy se doručuje veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu.

Poučení:

Proti opatření obecné povahy dle § 173 odst. 2 správního řádu nelze podat opravný prostředek.


.....
Ing. Bc. Jan Mikula
vedoucí odboru organizačního
a správního

Vyvěšeno dne:

Sejmuto dne:



Město Aš

Úřední deska – Detail



[Aktuální úřední deska](#), [Vyhledávání](#), [Stav k datu](#), [Domácí stránka](#)

Opatření obecné povahy

Značka: MUAS/35995/2017/OOS Zveřejněno od: 20.12.2017 14:30:53

Zveřejnit do: 5.1.2018 14:30:53 Typ: Veřejná vyhláška Původce: Město Aš Verze: 1

Stav: svážený

[Obsah vyvěšení](#) (dokument PDF, 1,2 MB) ↴

Informace o vyvěšení a zveřejnění

Úřední deska příslušného orgánu – Město Aš

Vyvěšeno od: 20.12.2017

Má být vyvěšeno do: 5.1.2018

Zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup (Internet)

Od: 20.12.2017 14:30:53

Do: 5.1.2018 14:30:53

Ostatní

Vysvětlení některých pojmů vycházející ze zákona 500/2004 Sb., Správní řád

Upozornění: Zveřejněna jsou pouze vyvěšení od 1. 1. 2006, tj. od účinnosti zákona č. 500/2004 Sb. (správní řád). [Přidání](#)

[Přidání](#)
iMunis eDeska © 2006 Triáda, spol. s r. o.

Zveřejněno na digitální
úřední desce
i způsobem umožňujícím
dálkový přístup

Městský úřad
AŠ
odbor organizační a správní

Příloha č. 1 – Příklad: opatření obecné povahy vydané podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů – oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (město Aš)

Městský úřad Cheb

Odbor stavební a životního prostředí
nám. Krále Jiřího z Poděbrad 1/14, 350 20 Cheb

telefon: 354 440 114

Č.ú.: KB Cheb 19-528331/0100

Č.j: MUCH 4813/2017
Sp.Zn.: KSÚ 619/2017
Sk.Zn.: 280.4 S/5
Počet listů/příloh: 2/1
Vyřizuje: Petra Krausová/354 440 114

Cheb 16.03.2017

VEŘEJNÁ VYHLÁŠKA

opatření obecné povahy

Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích

Městský úřad Cheb, odbor stavební a životního prostředí, příslušný orgán státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích dle §§ 124 odst. 6 a 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), na základě návrhu držitele průkazu ZTP, podaného dne 16.01.2017, na stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích na místní komunikaci III. třídy C74 umístěné na p.p.č. 2111/4, k.ú. Cheb, obec Cheb (parkoviště ul. Lesní), po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie, kterým je Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje, Územní odbor Cheb, Dopravní inspektorát, Valdštejnova 2, 350 15 Cheb, č.j.: KRPK-5410/ČJ-2017-190206, ze dne 20.01.2017, v návaznosti na ustanovení § 77 odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích a ustanovení § 171 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vydává toto opatření obecné povahy, kterým

stanoví místní úpravu provozu na pozemních komunikacích

spočívající v umístění stálého svislého dopravního značení IP 12 (Vyhrazené parkoviště) se symbolem vozíčkáře + E 13 (Dodatková tabulka s textem) „RZ vozidla“ a vodorovného dopravního značení V 10f (Vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu těžce zdravotně postiženou nebo osobu těžce pohybově postiženou) na místní komunikaci III. třídy C74 umístěné na p.p.č. 2111/4, k.ú. Cheb, obec Cheb (parkoviště ul. Lesní) – dle přiložené grafické situace.

Důvod: označení vyhrazeného parkování pro držitele průkazu ZTP.

Termín: na dobu povoleného vyhrazeného parkování.

Podmínky:

1. Místní úprava provozu na dotčené pozemní komunikaci bude realizována dle přiloženého grafického situačního návrhu doloženého stanoviskem DI Policie ČR KŘP KK, č.j.: KRPK-5410/ČJ-2017-190206, ze dne 20.01.2017, který tvoří nedílnou přílohu tohoto stanovení.
2. Osazení dopravního značení bude provedeno v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o silničním provozu a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, bude splňovat požadavky ČSN EN 12899-1 „Stálé svislé dopravní značení“ a ČSN EN 1436+A1 „Vodorovné dopravní značení – Požadavky na dopravní značení“ za využití TP č. 65 (Zásady pro dopravní značení na pozemních komunikacích, 2. vydání) schválených MD ČR pod č.j. 532/2013-120-STSP/1 a TP č. 133 (Zásady pro vodorovné značení na pozemních komunikacích) schválených MD ČR pod č.j. 538/2013-120-STSP/1.
3. Instalaci dopravního značení provede odborně způsobilá právnická nebo fyzická osoba dle grafické přílohy, která tvoří nedílnou součást tohoto návrhu opatření obecné povahy, způsobem, který nebude bránit provádění běžné údržby pozemní komunikace.
4. Stanovení dopravního značení nenahrazuje povolení, stanovisko, posouzení, případně jiné opatření dotčeného správního úřadu vyžadované zvláštními předpisy.

Odůvodnění

Městský úřad Cheb, odbor stavební a životního prostředí, příslušný orgán státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích dle § 124 odst. 6 a ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu obdržel dne 16.01.2017 návrh držitele průkazu ZTP, na stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění stálého svislého dopravního značení IP 12 (Vyhrazené parkoviště) se symbolem vozičkáře + E 13 (Dodatková tabulka s textem) „RZ vozidla“ a vodorovného dopravního značení V 10f (Vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu těžce zdravotně postiženou nebo osobu těžce pohybově postiženou) na místní komunikaci III. třídy C74 umístěné na p.p.č. 2111/4, k.ú. Cheb, obec Cheb (parkoviště ul. Lesní), z důvodu označení vyhrazeného parkování pro držitele průkazu ZTP. Grafický situační návrh umístění dopravního značení byl přiložen k žádosti.

V souladu s ustanovením § 77 odst. 2 písm. b) a odst. 3 zákona o silničním provozu správní orgán projednal návrh na stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích s dotčeným orgánem, kterým je při stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích policie, jde-li o silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace. DI Policie ČR KŘP KK ve svém stanovisku č.j.: KRPK-5410/ČJ-2017-190206, ze dne 20.01.2017, souhlasil s předloženým návrhem místní úpravy provozu.


Správní orgán oznámil veřejnou vyhláškou pod č.j. MUCH 7044/2017, ze dne 24.01.2017, návrh opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích spolu s výzvou k uplatnění připomínek a námitek ve lhůtě do 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. V návrhu opatření obecné povahy bylo dále uvedeno, že písemné připomínky k návrhu může podat kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Připomínkami se zdejší správní orgán bude zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádá se s nimi v jeho odůvodnění. Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, byli v návrhu poučeni, že proti němu mohou podávat písemné odůvodněné námítky, o nichž rozhodne zdejší správní orgán.

Návrh opatření obecné povahy vyvěsil správní orgán na úřední desce Městského úřadu Cheb ve dnech 25.01.2017 – 13.03.2017 a stejně tak jej zveřejnil i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou (zveřejněnou). Ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu opatření obecné povahy k němu nebyly podány žádné námítky nebo připomínky, proto mohl správní orgán přistoupit k vydání tohoto opatření obecné povahy, jímž stanovil místní úpravu provozu na pozemních komunikacích k označení vyhrazeného parkovacího místa pro držitele průkazu ZTP.

Poučení

Dle ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu nelze proti opatření obecné povahy podat opravný prostředek ve smyslu obecných předpisů o správním řízení. Podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy se doručuje veřejnou vyhláškou dle ustanovení § 25 správního řádu. Dokument musí být vyvěšen na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje, a současně zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup. V souladu s ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu nabývá opatření obecné povahy účinností patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.


Ing. Jaroslav Šinka
vedoucí odboru stavebního
a životního prostředí

MĚSTSKÝ ÚŘAD CHEB
odbor stavební
a životního prostředí

22

Příloha

- grafický situační návrh místní úpravy – parkoviště ul. Lesní, Cheb

Vyvěšeno dne.....

Sejmuto dne.....

„Razítko správního orgánu a podpis oprávněné osoby potvrzující vyvěšení a sejmuto dokumentu..“

V elektronické podobě zveřejněno od..... 21. 03. 2017.....

Zveřejněno do.....

Razítko správního orgánu a podpis oprávněné osoby potvrzující elektronické zveřejnění dokumentu.

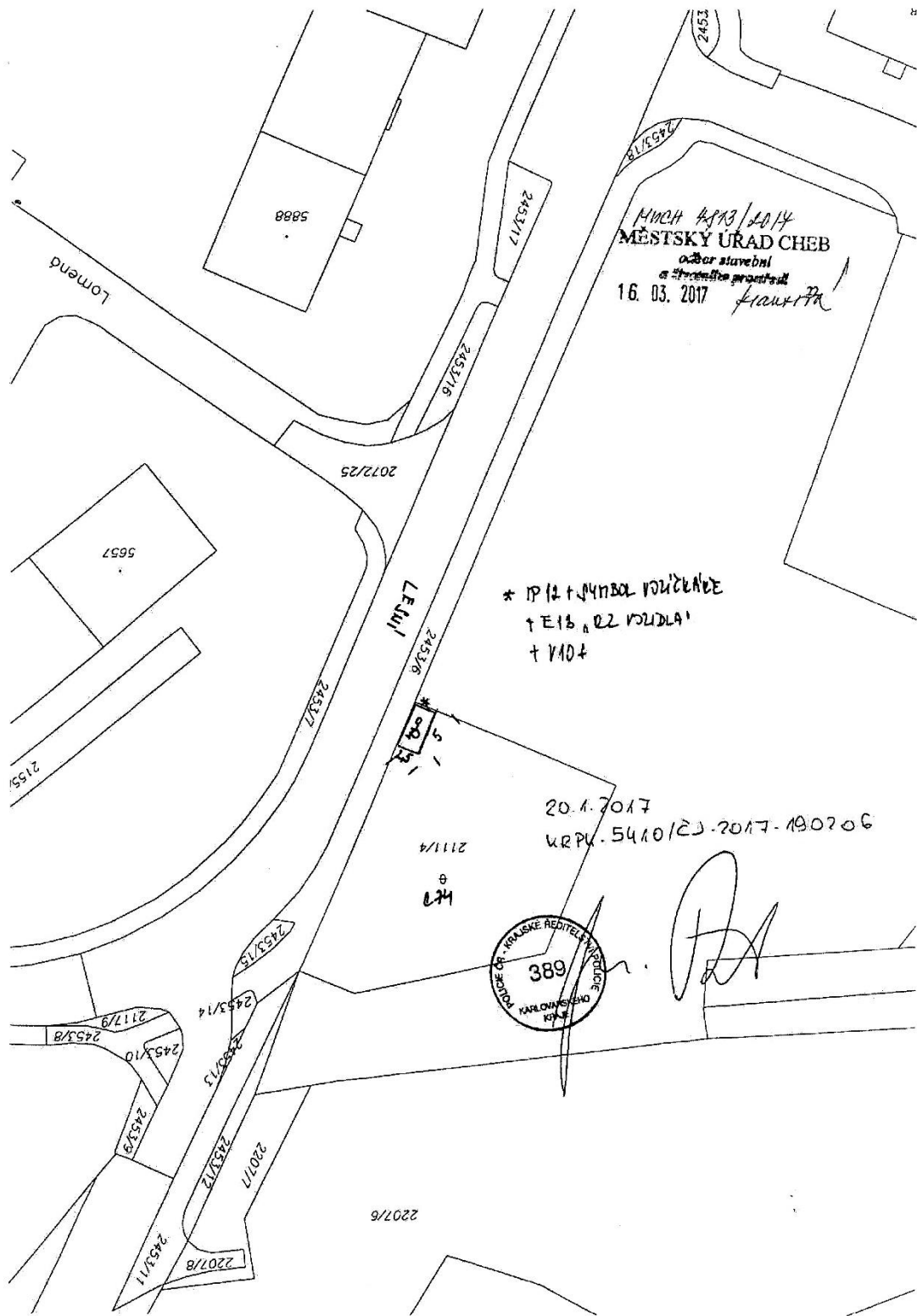
Toto opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne:

Rozdělovník

- Městský úřad Cheb, odbor organizační – k vyvěšení na úřední desce

Doručení jednotlivě (po nabytí účinnosti OOP)

- 
- Město Cheb, IČ: 002 53 979, nám. Krále Jiřího z Poděbrad 1/14, 350 20 Cheb, odbor správy majetku
- Policie ČR KŘP KK DI Cheb



MUCH 4893/2014
MĚSTSKÝ ÚRAD CHEB
odbor stavební
a inženýrské práce
16. 03. 2017 *frantisek*

* 1P/1 + 1P/1 + 1P/1
+ E1B + 22 VZDOLA
+ V104

20. 1. 2017
WRPL. 5410/23. 2017. 190706

2111/4
6
479



Handwritten signature



(fotografie pořízena dne 18.3.2018 – Veronika Gyepěšová)

Příloha č. 2 – Příklad: Opatření obecné povahy: místní úprava provozu na pozemních komunikacích, umístěné na p.p.č. 2111/4, k.ú. Cheb, obec Cheb (parkoviště ul. Lesní)

Záznam o účinnosti
ÚZEMNÍ PLÁN PODHRADÍ

Správní orgán, který územní plán vydal:

Zastupitelstvo obce Podhradí vydalo „Územní plán Podhradí“
usnesením č. 16 ze dne: 28.4.2008

Číslo jednací: 001/08/05/14

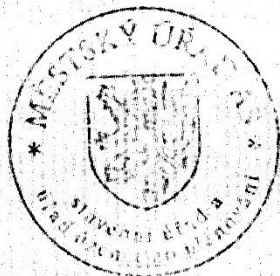
Datum vydání: 28.4.2008

Datum nabytí účinnosti: 3.6.2008

Oprávněná úřední osoba pořizovatele:

Ing. Pavel Grisník, vedoucí stavebního úřadu a úřadu
územního plánování, Městský úřad Aš, Kamenná 52, 35201 Aš

Razítko:



Podpis:

Příloha č. 3 – Příklad: opatření obecné povahy - platný územní plán obce Podhradí

V celém rozsahu dostupný z:

http://www.muas.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=52&id=200944&n=uzemni-plan-podhradi&p1=26418