

PRÁVNICKÁ FAKULTA ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY V PLZNI

## **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Opatření obecné povahy a jeho přezkum v správním soudnictví**

**Martin HORČIC**

**Plzeň 2012**

PPÁVNICKÁ FAKULTA ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY V PLZNI

Katedra veřejné správy

Veřejné právo

## **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Opatření obecné povahy a jeho přezkum v správním soudnictví**

**Martin HORČIC**

**Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš LOUDA, CSc.**

Katedra veřejné správy

**Plzeň 2012**

## **PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: Opatření obecné povahy a jeho přezkum v správním soudnictví zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Plzni dne 30.března 2012

.....

## Obsah:

1. Úvod.....	4
2. Vývoj právní úpravy opatření obecné povahy.....	8
3. Opatření obecné povahy .....	11
3.1. Vymezení pojmu.....	11
3.2. Postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy .....	13
3.3. Přezkum opatření obecné povahy v správním řízení.....	17
3.4. Materiální a formální pojetí opatření obecné povahy.. ..	19
4. Opatření obecné povahy řízení před správními soudy.....	24
5. Rozhodování Ústavního soudu.....	32
6. Opatření obecné povahy – vymezení v zvláštních zákonech a judikatura Nejvyššího správního soudu .....	34
6.1. Památková péče.....	34
6.2. Zákon o metrologii.....	35
6.3. Zákon o bankách.....	35
6.4. Ochrana přírody a krajiny.....	36
6.5. Zákon o veřejném zdravotním pojištění.....	37
6.6. Péče o zdraví lidu.....	37
6.7. Zákon o civilním letectví.....	37
6.8. Krizový zákon .....	38
6.9. Zákon o ochraně veřejného zdraví.....	38
6.10. Vodní zákon.....	39
6.11. Telekomunikace.....	40
6.12. Opatření obecné povahy vydaná podle stavebního zákona.....	41
6.13. Pozemní komunikace.....	55
6.14. Volby .....	56

7. Negativní vymezení opatření obecné povahy judikaturou.....	58
8. Nejčastější důvody zrušení opatření obecné povahy.....	61
Závěr.....	63
Resumé.....	64
Literatura.....	65

## 1. Úvod

Soudní přezkum opatření obecné povahy byl původně zaveden novelou soudního řádu správního, zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, s účinností od 1. 5. 2005, a to v souvislosti s požadavkem práva Evropského společenství na zakotvení práva subjektu na trhu odvolat se proti regulačním a jiným zásahům do jejich práv k nezávislému subjektu (soudu) a opakováním tohoto požadavku při konzultacích se zástupci Komise Evropského společenství. V praxi Nejvyššího správního soudu, který byl jediným věcně příslušným správním soudem, byl od té doby projednán pouze jediný návrh na přezkum opatření obecné povahy vydaného Českým telekomunikačním úřadem podle zmiňovaného zákona. Naproti tomu od té doby Nejvyšší správní soud řešil desítky dalších případů v oblasti upravené zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, kde předmětem přezkumu jsou nejčastěji územní plány obcí či opatření o stavební uzávěře. Vzhledem k tomu, že institut opatření obecné povahy se již stal zcela integrální součástí právního řádu České republiky a míra jeho využití v rámci jednotlivých právních předpisů se i nadále zvyšuje, nejevilo se jako účelné, aby o zákonnosti všech opatření obecné povahy i nadále a pouze v jednom stupni rozhodoval Nejvyšší správní soud. Nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. s účinností od 1. 1. 2007 určil, že řada úkonů správních činností v územním plánování a rozhodování v území bude schvalována formou opatření obecné povahy. Kromě jiného se to týká územních plánů obcí, jejich změn, zásad územního rozvoje krajů a stavebních uzávěr. Územně plánovací dokumentace a další úkony podle stavebního zákona schvalované jako opatření obecné povahy jsou na základě ustanovení § 101a až 101d zákona číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, přezkoumatelné ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud od roku 2007 rozhodoval už o desítkách územních plánů obcí, přičemž celou řadu z nich zrušil. Z jeho dosavadní rozhodovací činnosti se vyvinula relativně konstantní judikatura, která je přístupná ve vyhledávači rozhodnutí soudu na internetových stránkách [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) pod spisovou značkou »Ao«. Z přechodných ustanovení stavebního zákona navíc vyplývá, že v průběhu nejbližších let prakticky všechny územní plány všech obcí budou muset být vydány dle nové procedury jako opatření obecné povahy. Lze důvodně očekávat, že řada z nich bude napadena návrhem na přezkoumání před správním soudem. Novelou soudního řádu správního (zákon č.150/2002 Sb.), provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., došlo ke změně věcné příslušnosti soudů rozhodujících ve správním soudnictví právě v případě řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části na krajské soudy. Rozptýlením mezi všechny krajské soudy se předpokládá

rovnoměrné zatížení a možnost dodržet lhůty pro rozhodnutí i při očekávaném zvýšeném nápadu těchto věcí. Krajské soudy tak nyní mohou využít bohaté judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu k této problematice. Nejvyšší správní soud by o souladu opatření obecné povahy nebo jeho části se zákonem rozhodoval toliko v řízení o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů. Změna přezkumu opatření obecné povahy provedená novelou je o to významnější, že soudního řízení o návrhu na jeho zrušení se nyní mohou účastnit i osoby, které se cítí být napadeným opatřením dotčeny.

Význam problematiky přezkumu opatření obecné povahy se bude z uvedených důvodů nadále zvyšovat. Cílem mé práce je popsat tento institut z hlediska jeho obecné úpravy v správním řádu i jeho výskytu ve zvláštních zákonech a zmapovat dosavadní výsledky rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu u konkrétních typů opatření obecné povahy. V další části mé práce se budu věnovat procesním otázkám a přezkumu opatření obecné povahy v správním soudnictví od účinnosti novely. Moje práce by tak měla poskytovat i v praxi použitelný návod, jak úspěšně podávat návrhy přezkum opatření obecné povahy.

## 2. Vývoj právní úpravy opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy není institutem v našem právu zcela neznámým, vyskytoval se zejména v prvorepublikové judikatuře, byť nebyl takto označen. Z tehdejší judikatury lze vysledovat, že byly přezkoumávány úkony správních orgánů dotýkající se různých oblastí právní regulace a podle charakteru těchto úkonů správních orgánů je patrné, že jsou podřaditelné pod dnešní pojetí opatření obecné povahy, jakožto úkonu směřujícímu vůči neurčitému počtu dotčených osob a ležícímu na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem. Judikatura již tehdy akcentovala materiální pojetí tohoto institutu s cílem poskytnout dotčeným subjektům širokou ochranu a stížnost proti „všeobecnému opatření“ příslušela tomu, kdo jím byl dotčen. Např.: Boh. A 3679/1924: „připuštěna stížnost proti rozhodnutí zsk pro Slezsko, která zamítla stěžovatelovo odvolání proti usnesení obecního zastupitelstva o vybírání „činžovního haléře“, Boh. A 4910/1925: „Okolnost, že určitý výměr okresního politického úřadu byl vydán jako „oběžník“ svědčící všem obcím politického okresu, nezabavuje jej ještě povahy konkrétního správního aktu právní moci schopného.“ (tabulky s názvy ulic v obcích)., Boh. A 4037/1924: „Hřbitovní řád pro Brno je naříkatelný stížností na nss.“ a také rozhodnutí: Boh. A 1997/1923: „Proti výroku dozorčího úřadu, jímž se povoluje obci vybírat přírážku, je stížnost k nss přípustná jen potud, napadá-li nesprávný proces u obecního zastupitelstva, které o vybírání přírážky rozhodlo.“ V prvorepublikové judikatuře Nejvyššího správního soudu byly regulační plány také přezkoumatelné v správním soudnictví, např. Boh. A 2086/1923: „Ustanovení regulačního plánu, že regulované území jest zastavěti skupinou budov jednotně řešených, je přezkoumatelné ke stížnosti k nss.“, nebo Boh. A 5595/1926: „U nss je ke stížnosti (Adély R. v P.) naříkatelné ustanovení plánu polohy, který určité pozemky vyhrazují pro zastavění budovami veřejnými.“<sup>1</sup>

Institut opatření obecné povahy se vyskytoval před zavedením jeho obecné úpravy v novém správním řádu (500/2004 Sb.) ve zvláštních zákonech. Podle ust. (§ 80 odst. 3 zákona č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu, ... „Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu *opatření obecné povahy* nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil a bezpečnostních sborů v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy. Jde-li o zamezení vzniku a šíření.

<sup>1</sup> Jiří Hoetzel: Soudní kontroly veřejné správy (1926), Adolf Merkl: Obecné právo správní (1931), Jiří Hoetzel: Československé správní právo. Část všeobecná (1934).



přenosných nemocí, učiní orgány ozbrojených sil a bezpečnostních sborů v oboru své působnosti nutná opatření v souladu s obecnými opatřeními nařízenými orgány hygienické služby.“ Úkony správních orgánů bylo možno po roce 1967 přezkoumat na základě ust. § 7, správního řádu (č. 71/1967 Sb.):„,Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů“. K účinnosti starého správního řádu se jednalo o tyto úkony správních orgánů: zákonné nároky ve věcech důchodového zabezpečení (č. 101/1964 a č. 103/1964 Sb.) rozhodnutí odborových orgánů a VD v nedávkových věcech NP, převzetí do ústavní péče pro duševní poruchu, chyby nebo nesprávnosti v seznamu voličů.

Zákony č. 65/1952 Sb., 65/1956 Sb. a zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře umožňovaly prostřednictvím protestu prokurátora přezkum jiných aktů správních orgánů, a to cestou protestu „mimosprávního dle § 69 zákona č. 71/1967 Sb., podle § 15: zákona č. 60/1965 Sb.,...“(1) Proti obecně závazným právním předpisům, proti obecně závazným nařízením národních výborů a proti rozhodnutím, opatřením a jiným aktům (dále jen "rozhodnutí"), které odporují zákonům a jiným právním předpisům, podá prokurátor protest u orgánu, který je vydal, nebo u orgánu tomuto orgánu nadřízeného nebo na něj dohlížejícího.“ a protestu „správního“... „(2) Byl-li protest prokurátora podán u správního orgánu, který rozhodnutí vydal, může tento orgán sám své rozhodnutí, proti němuž protest směřuje, zrušit nebo nahradit rozhodnutím odpovídajícím zákonu.

Opatření obecné povahy, jako institut obecně upravený v právním předpise se tedy objevuje až s novým správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) a podle důvodové zprávy k zákonu bylo cílem zavedení tohoto institutu, aby dotčeným osobám byla zaručena alespoň minimální práva v souladu s celkovým trendem demokratizace veřejné správy. Při zavedení tohoto institutu bylo vycházeno ze zahraničních právních úprav a také ze skutečnosti, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje (srov. schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona). Důvodová zpráva do budoucna předpokládá, že „Konkrétní oblast, pro kterou se tento institut využije, stanoví zákonodárce, přičemž bude moci využít předkládaný procesní institut a pouze na něj ve zvláštním zákoně odkázat.“<sup>1</sup>

---

1) Vláda ČR: Důvodová zpráva k návrhu zákona správní řád. Obecná část., ze dne 6.2.2003, Poslanecká sněmovna tisk č. 201/0.

Inspirací pro zavedení institutu opatření obecné povahy bylo zejména německé a švýcarské právo. V německé legislativě můžeme nalézt obdobu českého opatření obecné povahy ve druhé větě § 35 zákona o správním řízení z roku 1976, jako všeobecné opatření (Allgemeinverfügung), které je definováno jako správní akt dopadající na obecnými znaky vymezený nebo vymežitelný okruh osob, anebo na veřejnoprávní vlastnost určité věci, nebo se týká jejího využití veřejností. Všeobecné opatření má vymezen konkrétní předmět a abstraktní adresáty (např. dopravní značení v určité lokalitě) nebo abstraktní předmět a konkrétní adresáty (např. odklizení sněhu obyvateli určité ulice). Smyslem všeobecného opatření s abstraktními adresáty a konkrétním předmětem je hospodárnost procesu vydávání správních aktů. Naproti tomu švýcarské právo chápe všeobecné opatření v užším smyslu než právo německé: je jím takové všeobecné opatření, které je konkrétní co do svého předmětu, avšak obecné co do okruhu adresátů, vůči nimž směřuje. Z výše uvedeného je zřejmé, že české opatření obecné povahy má mnohem blíže ke švýcarskému než německému pojetí všeobecného opatření. Opatření obecné povahy je v našem právu chápáno jako správní akt, který má konkrétně (individuálně) vymezený předmět a obecně určené adresáty, druh opatření obecné povahy, které by mělo konkrétní adresáty a abstraktní předmět se v naší právní úpravě nevyskytuje. (srov.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98., Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2010, čj. 4 Ao 4/2010 – 195).

Opatření obecné povahy je již v důvodové zprávě koncipován jako úkon, nikoliv však správní akt, jimiž jsou rozhodnutí, příkaz a usnesení a opatřením obecné povahy není ani není právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů, obecně závazná vyhláška a nařízení obce, kraje a hlavního města Prahy, ani vnitřní předpisy, nýbrž přechodovou formou mezi rozhodnutím a nařízením.

S účinností nového správního řádu, za již účinného soudního řádu správního (zákona č.150/2002 Sb.), započal vývoj judikatury, souvisící s přezkumem opatření obecné povahy ve správním soudnictví, který probíhal podle tehdy platné úpravy soudního řádu správního u Nejvyššího správního soudu. Nejvyššímu správnímu soudu byl zákonem č. 127/2005 Sb., kterým byl novelizován i soudní řád správní, jako jedinému soudu svěřen přezkum opatření obecné povahy (§ 101a a násl. soudního řádu správního). Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., účinnou od 1.1.2012, se přezkum opatření obecné povahy přesunul na krajské soudy.

### 3. Opatření obecné povahy

**3.1. Vymezení pojmu** - Opatření obecné povahy je upraveno v zákoně č.500/2004 Sb., správní řád, v ustanovení §§ 171 až 174. Tato ustanovení však neobsahují definici OOP, ale tento institut je vymezen v správním řádu pouze negativně. Z ustanovení § 171 můžeme dovodit, co opatřením obecné povahy není, když se v něm uvádí: „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“ Důvodová zpráva k správnímu řádu vymezuje pojem opatření obecné povahy, jako „zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem.“<sup>1</sup>

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.“ Tímto způsobem charakterizuje Ústavní soud v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 14/07 z 19. listopadu 2008.

Dosud nepřekonanou definici, pokud jde o výstižnost a srozumitelnost, opatření obecné povahy vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém vůbec prvním rozhodnutí týkajícím se opatření obecné povahy ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98; dospěl přitom k závěru, že „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. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona. Při definici opatření obecné povahy je *a priori* třeba vycházet z právní doktríny, která tato opatření popisuje jako tzv. smíšené akty s prvky jak právní normy, tak správního rozhodnutí. Zpravidla se tedy jedná o akty s konkrétně vymezeným předmětem úpravy v oblasti práv a povinností adresátů a s jejich obecně vymezeným okruhem.“

1.Vláda ČR: Důvodová zpráva k návrhu zákona správní řád. Obecná část., ze dne 6.2.2003, Poslanecká sněmovna tisk č. 201/0.

Opatření obecné povahy tedy není rozhodnutí, nebo-li není podřaditelné pod zákonnou definici rozhodnutí podle § 27 odst. 1 a též § 68 odst. 2 správního řádu, z toho důvodu, že nesměruje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, které by mohly být účastníky správního řízení, ale vůči neurčitému počtu osob. Opatření obecné povahy je sice stejně jako rozhodnutí vydávané ve správním řízení závazné a týká se konkrétní věci, absentuje u něj však jeden ze základních znaků správního rozhodnutí, jímž je založení, změna nebo zrušení subjektivních práv a povinností vůči konkrétní osobě (resp. osobám), nebo závazné určení těchto práv či povinností konkrétní osoby v případě deklaratorních aktů podle ust. § 9 správního řádu. Z úpravy postupu správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy zakotvené v ustanovení § 172 správního řádu, naopak vyplývá, že se jedná o úkon směřující vůči blíže neurčenému počtu adresátů a ve věci konkrétně určené. Jelikož opatření obecné povahy je úkonem správního orgánu ve věci konkrétně určené, nemůže být ani právním předpisem. Základním znakem právních předpisů, vč. těch podzákonných, je stanovení obecných pravidel chování vztahujících se obecně na všechny případy stejného druhu.

Z negativní definice v § 171 správního řádu vyplývá subsidiarita institutu opatření obecné povahy vůči oněm dvěma tradičním formám správní činnosti, tzn. rozhodnutím a (podzákonným) právním předpisům. Opatření obecné povahy by se neměla vydávat v těch případech, kdy jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí, nebo pro vydání prováděcího právního předpisu. To je zásada, která by měla platit jak při přijímání právních úprav ve zvláštních zákonech, které zmocňují správní orgány k vydávání opatření obecné povahy, tak při používání institutu opatření obecné povahy tam, kde zákon sice výslovně nestanoví že by se mělo vydávat, nicméně dává správnímu orgánu pravomoc vydat závazný správní akt, který nesměruje vůči konkrétní osobě či osobám a současně nejde ani o zmocnění k vydání podzákonného předpisu. Účelem tohoto nového institutu je vyplnit bílé místo mezi dvěma základními formami správní činnosti pro ty případy, kdy si „činnost veřejné správy vyžaduje přijímat takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací“, nikoliv tedy nahrazovat podzákonnou normotvorbu, nebo vydávání rozhodnutí (zejména v případě, kdy by se namísto rozhodnutí vydávala opatření obecné povahy by to znamenalo zkrácení práv dotčených osob).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vedral J.: Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona), ASPI-, 2009.

Opatření obecné povahy (s výslovným pojmenováním) se poprvé nachází v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Zákon nabyl účinnosti dne 1. 5. 2005 a tímto navázal na již platný (od 24. 9. 2004), ale v té době dosud neúčinný správní řád. Současně byl novelizován i soudní řád správní ustanovením § 171 části dvacáté prvé zákona č. 127/2005 Sb. do něj byl inkorporován díl 7 části třetí hlavy II. se svými ustanoveními § 101a až 101d a zároveň doplněna ustanovení § 4 odst. 2 písmo c) a § 48 odst. 2 písmo e). Soudní řád správní byl poté novelizován zákonem 303/2011 Sb., a s účinností k 1.1.2012 došlo k odstranění nedostatků předchozí úpravy a k zásadním změnám procesních pravidel přezkumu před správními soudy. O současné úpravě řízení o opatření obecné povahy před správními soudy bude pojednáno v samostatné kapitole.

### **3.2. Postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy.**

Jelikož tato práce je primárně věnována přezkumu opatření obecné povahy správními soudy a soudy přezkoumávají, kromě otázek pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy a otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze vymezené působnosti, hned poté otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, v této kapitole se proto zaměřím na procesní postup při vydávání opatření obecné povahy podle částí šesté správního řádu (zákon č.500/2004 Sb.). Další oblast přezkumu se zaměřuje na obsah opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); a na přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98, jenž stanovil tzv. algoritmus přezkumu, a byť vycházel algoritmus přezkumu ze znění § 101d odst. 1 s.ř.s. ve znění účinném do 31.12.2011, i po novele soudního řádu správního tyto oblasti budou soudy přezkoumávat, nyní ovšem pouze v rozsahu návrhových bodů (101b odst. 2 a 101d odst.1 s.ř.s.

Při vydávání opatření obecné povahy se postupuje tak, že se nejdříve vyhotoví návrh opatření obecné povahy, který musí obsahovat odůvodnění, poté je tento návrh s odůvodněním projednán s dotčenými orgány uvedenými v § 136 správního řádu.

Dotčenými orgány podle tohoto ustanovení jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a také správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1 správního řádu) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí

správního orgánu. Dotčenými orgány mohou být rovněž územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Dotčené orgány poskytují správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona. Dotčené orgány mají v souvislosti s posouzením otázky, zda zahájit řízení, s probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru právo nahlížet do spisu a právo obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, jsou-li pro výkon jejich působnosti podstatné. K ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí se dotčené orgány vyjadřují, je-li to třeba k plnění jejich úkolů nebo jestliže si to vyhradily. Dotčené orgány mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Správní orgán, který vede řízení, a dotčené orgány mohou v mezích své působnosti činit společné úkony. To neplatí pro vydání rozhodnutí. V řízení před správním orgánem může být využito výsledků úkonu dotčeného orgánu, jestliže s tím správní orgán i dotčený orgán souhlasí a jestliže tím nemůže být účastníkům řízení způsobena újma na jejich právech. Při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje dle ust. § 136 odst. 6 správního řádu.

Po projednání opatření obecné povahy s dotčenými orgány se opatření obecné povahy včetně jeho odůvodnění doručí možným dotčeným osobám veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou správní orgán vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a současně s doručením opatření obecné povahy vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů (§ 172 odst. 1 správního řádu).

Lhůta pro zveřejnění je stanovena jako minimální a nemůže být správním orgánem krácena, ale může být správním orgánem stanovena i lhůta delší, zejména vzhledem k oprávnění vlastníků dle § 172 odst. 5 správního řádu podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námítky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.1) Vedral -komentář

Není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čích zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně

odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Nedostatek zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup územního plánu u pořizovatele i u příslušné obce konstatoval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 8 Ao 1/2008-102, ze dne 28.8.2008.

Řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Veřejné projednání ukládá např. stavební zákon v § 39 odst.1, § 52 odst.1 nebo 67 odst. 1). Dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dní. Zvláštní zákony mohou stanovit, že je třeba provést opakované projednání návrhu, pokud na základě prvního veřejného projednání došlo k podstatné úpravě návrhu opatření obecné povahy (stavební zákon v § 39 odst. 5, § 53 odst.2, 67 odst. 6 nebo § 60 odst. 4).

K návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

Speciální způsob vypořádání připomínek k návrhu opatření obecné povahy upravuje zákon, u vlastníků nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva by mohly být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, u osob u kterých to určí správní orgán, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Jak vlastníci, tak i osoby určené správním orgánem, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem, než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani

podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

Podle ust. § 173 odst.1 správního řádu opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

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.

Opatření obecné povahy není samo o sobě exekučním titulem, těmi jsou podle § 104 pouze vykonatelná rozhodnutí podle § 74 a vykonatelné smíry podle § 141 odst. 8. Povinnost vyplývající z opatření obecné povahy je možné exekučně vymáhat jen za podmínek stanovených v § 173 odst. 3. Taková povinnost musí být primárně stanovena zákonem a její rozsah musí být v mezích zákona určen opatřením obecné povahy. Tato podmínka obecně vyplývá z čl. 4 odst. 1 Listiny základních práva svobod, podle kterého lze povinnosti ukládat jen zákonem nebo na základě zákona. (srov. :Vedral, J: Správní řád – komentář, II vydání, BOVA POLYGON, Praha 2006,2012 )

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 1 Ao 1/2005 - 98 z 27. 9. 2005, Sb. NSS sv. 1, ročník 2006, s. 25, Č. 740/2006 k otázce vymáhání povinností vyplývajících z opatření obecné povahy uvedl, že z článku 2 odst. 3 Ústavy, z článku 2 odst. 2 Listiny základních práva svobod, z § 101 d odst. 1 a 2 s. ř. s. a do budoucna i z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy - především z jeho konkrétně vymezeného předmětu, vyplývá požadavek, podle něhož 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. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.) Třetí podmínkou pro možné exekuční vymáhání povinností vyplývajících z opatření obecné povahy je to, aby bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásí a ve kterém bude osoba, která tuto povinnost má, jmenovitě uvedena (§ 9 a § 67 odst. 1). To znamená, že exekuci musí předcházet vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu tj. deklaratorního rozhodnutí o určení povinnosti určité osoby v rozsahu určeném opatřením obecné povahy. Zrušení opatření obecné povahy na které navazovalo deklaratorní rozhodnutí bude zřejmě důvodem pro obnovu řízení dle § 100 odst. 1 písm. b správního řádu.

Pro řízení podle o opatření obecné povahy platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu.

Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. Důvodem je zřejmě povaha tohoto institutu vycházející ze zvláštního procesu, který předchází jeho vydání. J. Vedral soudí, že mohla by být vyloučena pouze obnova na žádost nikoliv obnova z moci úřední. (srov. :Vedral, J: Správní řád – komentář, II vydání, BOVA POLYGON, Praha 2006,2012 )

### **3.3. Přezkum opatření obecné povahy v správním řízení.**

Nejvýznamnějším prostředkem ochrany dotčených osob je přezkum opatření obecné povahy v správním soudnictví dle § 101a a násl. soudního řádu správního.

Přezkum opatření obecné povahy je možný i v správním řízení podle § 172 odst. 4 správního řádu. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky „rozhodnutí“ v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci vydání opatření obecné povahy.

V některých případech je přezkum opatření obecné povahy ze zákona vyloučen. Např. stavební zákon v případě přezkumu opatření obecné povahy, kterým se vydávají zásady územního rozvoje, územní plán nebo regulační plán, jejich změnu na základě § 97 odst. 3 správního řádu vylučuje (§ 41 odst. 5, § 54 odst. 6 a § 69 odst. 6 stavebního zákona) To, že není možné zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán v přezkumném řízení změnit nevylučuje jejich částečné zrušení. I částečné zrušení opatření obecné povahy v

některé jeho části lze z formálního hlediska pokládat za změnu. Změnou nemusí být jen doplnění nebo nahrazení některé jeho části jiným obsahem, ale i částečné zrušení. Smyslem ustanovení vylučujícího změnu v přezkumném řízení je zřejmě obava, aby ze strany nadřízeného správního orgánu nebyl obcházen proces projednávání a schvalování opatření obecné povahy, který se má podle zákona uskutečnit na úrovni k tomu příslušného orgánu územního plánování a který je také zákonem podrobně upraven. Pokud však nadřízený orgán v přezkumném řízení zruší (bez náhrady) pro nezákonnost část zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu (za podmínky, že jde o část vzhledem k obsahu opatření obecné povahy oddělitelnou), o žádné obcházení procesu projednávání a schvalování nejde.

Přezkumné řízení podle § 172 odst.4 správního řádu, jehož předmětem je opatření obecné povahy, je přezkumným postupem svého druhu, na který se použijí pouze (přiměřeně) ustanovení o přezkumném řízení, neboť již samotný charakter opatření obecné povahy jako hybridního správního aktu a z toho plynoucí zvláštní procesní postavení dotčených osob (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu) a s tím související nemožnost určení účastníku přezkumného řízení (odlišnosti řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí, odlišnosti obsahu a právních účinku opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se na základě § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako je tomu v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.

Přezkumné řízení vedené podle § 174 správního řádu nemůže mít z povahy institutu opatření obecné povahy na následek vydání rozhodnutí, protože nejde o vydání rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva konkrétně určeným osobám, ale výsledkem může být pouze opatření obecné povahy. Z toho vyplývá, že půjde podle názvu sice o přezkumné řízení, ve skutečnosti by mělo jít opět o postup podle šesté části, který nemá účastníky řízení, jako je tomu u typického přezkumu rozhodnutí správního orgánu, kde účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního rozhodnutí, ale má dotčené osoby ve smyslu § 172 odst. 4 a 5, které by měli mít možnost tak jako v procesu vydávání opatření obecné povahy uplatňovat připomínky, resp. námítky. Výsledkem takového řízení bude závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím (§ 171 správního řádu), tedy opatření obecné povahy.

Podle § 101 a odst. 1 soudního řádu správního může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné

povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen; na základě toho by měly mít aktivní legitimaci k podání návrhu směřujícímu proti "rozhodnutí" vydanému v .přezkumném řízení" podle § 74 správního řádu všichni, kdo jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy jako takového, resp., ti, kdo budou dotčenými osobami v "řízení" podle § 174 odst. 2 správního řádu.

Přezkumné řízení podle § 174 správního řádu by mělo mít tedy stejný proces jako samotné vydávání opatření obecné povahy, tzn. že by se postupovalo podle ustanovení části šesté. a výsledkem by bylo zase opatření obecné povahy. soudně přezkoumatelné podle příslušných ustanovení soudního řádu správního.

### **3.4. Materiální a formální pojetí opatření obecné povahy.**

Počátkem přezkumu opatření obecné povahy v správním soudnictví, v souvislosti s vymezením, které úkony správních orgánů budou tomuto přezkumu podrobeny, vznikl spor o interpretaci ust. § 171 správního řádu v otázce, jak chápat případy, kdy správním orgánům „zvláštní zákon ukládá vydat opatření obecné povahy“, a zda správní orgány mohou opatření obecné povahy vydávat jen v těch případech, kdy to zákon výslovně stanoví, tzn. kdy je k tomu „zmocňuje“ (formální pojetí) nebo i v těch případech, kdy má správní orgán na základě zákona vydat v konkrétní věci správní akt závazný pro neurčitý počet osob (což vylučuje vydat v takové věci rozhodnutí ve správním řízení s ohledem na definici rozhodnutí v § 9 správního řádu) a není zmocněn vydat podzákoný právní předpis (materiální pojetí).

Při formálním pojetí budeme vycházet gramatického výkladu § 171, který by nasvědčoval tomu, že správní orgány mohou opatření obecné povahy vydávat jen v případech stanovených zákonem, tedy na základě „zákonného zmocnění“, neboť formulace „v případech, kdy ... zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy“ navozuje dojem, že zákon musí vždy výslovně stanovit, že správní orgán vydá (může vydat) opatření obecné povahy.

Při materiálním pojetí budeme vykládat § 171 správního řádu podle účelu zákona, tedy tak, že správní orgán může vydat opatření obecné povahy i tehdy, pokud jde o řešení záležitosti, která svým obsahem spadá do působnosti správního řádu (§ 1 odst. 1), ale nelze vydat rozhodnutí směřující vůči konkrétním osobám a zákon nezmocňuje správní orgán k

vydání (podzákoného) právního předpisu a současně především nezmocňuje výslovně ani k vydání opatření obecné povahy.

Pokud z právní úpravy vyplývá, že správní orgán je zmocněn učinit úkon, jímž při výkonu veřejné moci autoritativně zasáhne do práv fyzických anebo právnických osob (viz výše uvedené příklady), který z povahy věci (neurčitý a neurčitelný počet dotčených subjektů) není možné učinit ve formě rozhodnutí podle části druhé a třetí správního řádu a při absenci zákonného zmocnění ani ve formě právního předpisu, pak se při materiálním pojetí institutu opatření obecné povahy jako východisko jeví právě postup podle části šesté správního řádu, zatímco při formálním pojetí by v takovém případě správní orgán postupoval prakticky mimo jakýkoliv procesní rámec (vyjma základních zásad činnosti správních orgánů). Platí-li však, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny) a umožňuje-li díkce § 171 správního řádu pojmát opatření obecné povahy ve formálním i materiálním pojetí, je třeba se ve světle ústavního požadavku na zákonný rámec pro výkon státní moci přiklonit k materiálnímu pojetí. 1)

I v těchto případech by měla forma opatření obecné povahy subsidiární povahu, tzn. pokud by existovalo zmocnění k vydání podzákoného předpisu, musel by být vydán podzákoný předpis a pokud by bylo možné podle obsahu a právních účinků zákonem předvídaného správního aktu vydat rozhodnutí, muselo by se vydat rozhodnutí. Opatření obecné povahy by nastoupilo jen v případě, pokud by ani jednu z těchto forem nebylo možné použít (a samozřejmě tam, kde by vydání opatření obecné povahy stanovil speciální zákon).

To ostatně nevylučuje, aby zákon zmocnil k vydání opatření obecné povahy i tam, kde by jinak bylo namístě vydat rozhodnutí, což samozřejmě není následováníhodný přístup (příkladem mohou být stavební uzávěry podle nového stavebního zákona, pro které je paušálně stanovena forma opatření obecné povahy, byť by šlo o stavební uzávěru na jeden či několik přesně určených pozemků se zcela konkrétními vlastníky, kteří by mohli být adresáty rozhodnutí o stavební uzávěře). 2.

---

1. Kněžíček J.: Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení, Právní fórum č. 4/2007). , 2. Vedral J.: Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy. ASPI-Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2009.

Vývoj názorů na to, zda má dostat přednost formální nebo materiální pojetí institutu opatření obecné povahy, lze demonstrovat i na vývoji judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu od r. 2005 do současnosti, tzn. do počátku r. 2012.

Nejvyšší správní soud ve svém prvním rozhodnutí, jímž rozhodoval opatření obecné povahy v rozsudku ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, dospěl k závěru, že "opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů ". Měl tedy za to, že návrh podle § 101a a násl. s.ř.s. lze podat proti kterémukoli správnímu aktu, který vyhovuje uvedené materiální definici opatření obecné povahy, ať již je tento akt formálně označen jakkoli (obdobně rozsudek také NSS ze dne 18.7.2006, čj. 1 Ao 1/2006-74).

Naproti tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl posléze v usnesení ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao1/2007- 44 k závěru, že rozhodující je formální kritérium, tedy to, zda zákon daný akt výslovně za opatření obecné povahy označuje, či nikoliv. Rozšířený senát vyšel ze znění správního řádu - opatření obecné povahy, které jakožto obecný právní institut je zakotveno v části šesté tohoto zákona a podle § 171 správního řádu podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Rozšířený senát vyložil spojení „zvláštní zákon ukládá vydat“ ryze ve formálním slova smyslu, tedy že zvláštní zákon musí výslovně označit, že vydávaný akt je opatřením obecné povahy.

Ústavní soud ovšem nálezem ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu zrušil a přiklonil se pro účely soudní ochrany k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy a konstatoval, že „institut opatření obecné povahy, který do českého právního řádu vnesl s účinností od 1. 1. 2006 nový správní řád, 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. Ustanovení § 171 nového správního řádu charakterizuje v tomto smyslu opatření obecné povahy jednak materiálními znaky, a to negativním vymezením jako závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Zároveň ale stanovuje správním orgánům v

případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, postupovat podle části šesté zákona, jež upravuje řízení o návrhu opatření obecné povahy a jeho přezkum (formální znak). ... Novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu, nevztahuje takové řízení toliko na ta opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona - nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. ... Nový stavební zákon zároveň podrobně upravuje cíle, úkoly a postup při pořizování a schvalování těchto správních aktů vydávaných formou opatření obecné povahy, aniž by přitom výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami. Ve znění platném ke dni účinnosti tak nový stavební zákon nevyloučil materiální chápání institutu opatření obecné povahy, tedy výklad, který akcentovalo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 s konstatací, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů). ... Materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12 2006 posléze přisvědčila i novela nového stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb. S účinností od 3. 6. 2008 upravila znění přechodných ustanovení nového stavebního zákona, včetně ustanovení § 188 upravujícího přeměnu obsahu právních předpisů vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb. před 1. lednem 2007 a jejich povahu. Novelizované znění odst. 4 uvedeného paragrafu v tomto směru výslovně stanoví, že před 1. lednem 2007 vydané „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“. ... 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 veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. ... Ústavní soud tak ve vztahu k posuzované věci podtrhuje možnost efektivní soudní ochrany práv stěžovatelů již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně

reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.“ (konec citace rozhodnutí Ústavního soudu).

Na to reagoval brzy samotný Nejvyšší správní soud rozhodnutím sp. zn. 2 Ao 3/2008 – 100 ze 7. ledna 2009, v němž posuzoval návrh na zrušení stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích podle zákona č. 361/2000 Sb. a uvedl, že „ze závěru, že odpůrce při schvalování předmětného stanovení místní úpravy provozu nebyl povinen postupovat podle správního řádu, ještě nelze bez dalšího dovodit, že se nejedná o opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. Zdejší soud se totiž v konkurenci dvou možných náhledů na tato opatření jednoznačně kloní k materiálnímu pojetí před pojetím výhradně formálním. To konkrétně znamená, že jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ustanovení § 171 správního řádu, nýbrž zda se svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná (viz např. rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, in č. 740/2006 Sb. NSS). Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu. I stanovení místní úpravy provozu, k němuž došlo před 1. 4. 2008 (tj. za účinnosti znění ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., z něhož plynulo, že se na proces přijímání stanovení místní úpravy provozu nevztahoval správní řád), provedené způsobem, zakládajícím pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy, neboť splňuje všechny nutné materiální znaky.“.

Z uvedeného vyplývá, že nutnost materiálního chápání podmínek pro uplatnění části šesté správního řádu má svou oporu i v tom, že mnohé zvláštní právní úpravy, aniž by stanovovaly cokoli o institutu opatření obecné povahy, neobsahují ani žádná ustanovení o procesních postupech při vydávání správních aktů, které materiálně mají povahu opatření obecné povahy. Je nepochybné, že vydání takového aktu dochází vždy k určitému zásahu do práv a povinností oso. Přitom je potřeba mít na paměti ústavní zásadu, že výkon státní moci lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a způsobem, který zákon stanoví. V případě formálního pojetí a tím i vyloučení obecné procesní úpravy z rozhodování o právech jednotlivců, aniž by byla stanovena zvláštní úprava jiná, může dojít k porušení principu zákonnosti výkonu státní moci a tím i ústavního pořádku. Skutečnost, že jedná o rozhodování o právech neurčitým způsobem vymezeného okruhu osob, jak tomu je v případě opatření obecné povahy, by neměla být relevantní. Dodržení stanoveného procesního postupu

při materiálnímu chápání opatření obecné povahy umožňuje docílit možnosti nápravy případných nezákonností, jako je možnost použití ustanovení o přezkumném řízení nebo o soudním přezkumu opatření obecné povahy.

Vývoj judikatury tedy postupně dospěl k nyní ustálenému právnímu názoru, jenž preferuje materiální pohled na opatření obecné povahy (z hlediska podmínek vydávání i z hlediska soudního přezkumu) Lze tedy shrnout, že při posouzení, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, vychází Nejvyšší správní soud především z předpokladu, že opatření obecné povahy musí mít konkrétně určený předmět (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a obecně vymezený okruh adresátů (takto poprvé opatření obecné povahy vymezil již výše citovaný rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98). Pokud Nejvyšší správní soud určitý, akt uznal za opatření obecné povahy, podrobil jej přezkumu, který rozdělil do 5 kroků: za prvé, přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (viz výše citovaný rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98). Tento algoritmus přezkumu vycházel ze znění § 101d odst. 1 s.ř.s. ve znění účinném do 31. 12. 2011.

#### 4. Opatření obecné povahy – řízení před správními soudy

Z hlediska kontroly dodržování zákonnosti při vydávání opatření obecné povahy je důležité, že opatření obecné povahy podléhají soudní kontrole ve správním soudnictví.

Procesním předpisem k řízení o návrhu na přezkum opatření obecné povahy je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“). K doplnění příslušných ustanovení do soudního řádu správního umožňujícího přezkum opatření obecné povahy došlo s účinností od 1. května 2005 zákonem č. 127/2005 Sb. K řízení o zrušení opatření obecné povahy byl do 31.12.2011 dle ust. § 101c s.ř.s. příslušný Nejvyšší správní soud. Soudní přezkum opatření obecné povahy zavedený předchozí úpravou soudního řádu správního přinesl do rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu pouze jediný návrh na přezkum opatření obecné povahy vydaného Českým telekomunikačním úřadem podle zmiňovaného



zákona ale množství případů v oblasti upravené zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, který zavedl formu opatření obecné povahy u územně plánovací dokumentace, vymezení zastavěného území a územních opatření. Nečastějším předmětem přezkumu jsou územní plány. Jelikož míra využití institutu opatření obecné povahy v rámci jednotlivých právních předpisů se stále zvyšuje, nejevilo se jako účelné, aby o zákonnosti všech opatření obecné povahy i nadále, a pouze v jednom stupni, rozhodoval Nejvyšší správní soud. Z množství návrhů podaných u Nejvyššího správního soudu i z naznačeného možného vývoje by mohlo hrozit zahlcení Nejvyššího správního soudu. Z tohoto důvodu novela přinesla změnu věcné příslušnosti soudů rozhodujících v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak, že **věcná příslušnost k přezkumu opatření obecné povahy je od 1.1.2012 svěřena krajským soudům**. Nejvyšší správní soud je nyní o souladu opatření obecné povahy nebo jeho části se zákonem oprávněn rozhodovat pouze v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů. Lhůta, v které byl povinen Nejvyšší správní soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodnout byla zákonodárcem stanovena jako lhůta třicetidenní ode dne, kdy návrh soudu došel. Přezkum opatření obecné povahy byl prováděn přednostně. Současně ale zákon obsahoval i jistou limitaci pro podávání takových návrhů, když stanovil, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů. Účast dalších osob na řízení byla dle ust. § 101b s.ř.s. vyloučena. Dosavadních zkušeností s rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu ve věcech rušení opatření obecné povahy nebo jeho části navíc přinesly nutnost revidovat stávající podobu tohoto řízení. Předchozí úprava v soudním řádu správním byla nedostatečná s chybějící návazností na příslušná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Novela soudního řádu správního provedena zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „novela“), přinesla změnu koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Novela, která nabyla účinnosti 1. ledna 2012, přinesla některé zásadní změny procesního právního předpisu vytvořeného pro potřeby řízení před správními soudy s cílem zvýšit efektivitu soudního řízení správního jako celku. Novela kromě změny věcné příslušnosti pro rozhodování o návrzích na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, mj. upravuje aktivní legitimaci k podání návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho

části, stanoví lhůtu pro podávání těchto návrhů či prodlužuje lhůtu pro rozhodování o nich. Novelou byla zrušena ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s., které zakotvovalo aktivní legitimaci Ministerstva vnitra k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného obcí nebo krajem.

Podstatnou změnou, kterou novela přinesla je znění ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s., které nyní omezuje podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části **lhůtou tří let ode dne nabytí jeho účinnosti**; zmeškání této lhůty přitom nelze prominout. V původní úpravě lhůta nebyla stanovena a časová možnost napadnout opatření obecné povahy byla tedy zcela bezbřehá, což jistě nepřispívalo k právní jistotě adresátů opatření obecné povahy. Tříletá lhůta koresponduje s lhůtou, která je stanovena ve správním řádu pro posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Stanovení takové lhůty v této výši je kompromisem mezi požadavkem legality a principem právní jistoty. Pokud návrh nebude v zákonem stanovené lhůtě podán, uplatní se zásada presumpce správnosti správních aktů a návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části nebude již možné ve správním soudnictví podat. Význam této změny se projeví zejména v oblasti územního plánování, neboť novela takto jednoznačně stanovila časovou hranici pro přezkum opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona, což v oblasti územního plánování výrazně posílí právní jistotu dotčených osob.

V důsledku absence lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, první senát Nejvyššího správního soudu podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení příslušného ustanovení s.ř.s., neboť v důsledku chybějící lhůty byly podávány návrhy po i po nepřiměřeně dlouhé době, např. na zrušení územního plánu byl podán návrh po pěti letech od jeho vydání. První senát dovedl neústavnost takové úpravy, která narušuje právní jistotu adresátů vydaného opatření. Přestože nová úprava s.ř.s. tento deficit zavedením tříleté lhůty odstranila, v řízeních zahájených před účinností novely tato neústavnost trvá.

Další změnou, kterou přináší novela je v ust. § 101b odst. 2 s. ř. s. zavedena **koncentrace návrhového tvrzení**, nebo-li návrh musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné, a současně dle § 101a odst. 1 jak přímo on navrhovatel byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Obdobně, jako je tomu u žalobních

bodů dle § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. u žaloby na přezkum rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 65 odst.1 s.ř.s., nestačí pouhé tvrzení nezákonnosti napadeného opatření, ale navrhovatel musí v rámci těchto návrhových bodů uvést, jak byl tvrzenou nezákonností zkrácen na svých právech on sám. U žalobních bodů je tato povinnost správními soudy konstantně akcentována. Koncentrace pak tkví v tom, že obsahuje-li návrh stanovené náležitosti rozšiřovat návrh „v dalším řízení“ o další dosud neuplatněné návrhové body není možné, rovněž není možné návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy. Sousední „v dalším řízení“ lze zřejmě chápat tak, že jde o časové vymezení od okamžiku podání návrhu a tedy již jednou podaný návrh nelze ve smyslu jeho rozšíření jakkoliv doplňovat. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.

Nové znění ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s. **odstraňuje vyloučení dalších osob zúčastněných na řízení** o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Zákonodárce dospěl zřejmě k závěru, že není důvodu takto omezovat procesní práva osob, jejichž práv se návrh může dotýkat. Pro případ, že by jich byl značný počet nebo tyto osoby nelze jednotlivě určit (což bude v případě řízení o zrušení opatření obecné povahy pravidlem), lze jim doručovat veřejnou vyhláškou podle § 42 odst. 4 s. ř. s. Soud vedle toho bude mít nově rovněž možnost za stanovených podmínek rozhodnout, že osoby zúčastněné na řízení mohou svá práva v řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si za tímto účelem budou muset zvolit. Institut osob zúčastněných na řízení je upraven v ust. § 34 s.ř.s. Vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy je úkonem správního orgánu, který je adresován blíže neurčenému s ohledem na charakter opatření obecné povahy však mnohdy značně velkému množství osob, je nanejvýš pravděpodobné, že soud bude vést řízení se značným počtem účastníků. Osobám na řízení zúčastněným poskytuje soudní řád správní značné procesní práva. Předpokladem pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, je zřejmá skutečnost vyplývající z konkrétního napadeného opatření, že se jedná o osobu, která byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného opatření nebo ta, která může být přímo dotčena (§ 34 odst. 1 s.ř.s.).

Podle ust. 101b odst. 4 s.ř.s. se ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 se použijí přiměřeně.

To znamená, že navrhovatel není povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy, neboť takový požadavek by byl v řízení o opatření obecné povahy, vzhledem k neurčitelnému a značnému počtu možných

dotčených osob nesplnitelný. Platí však povinnost předsedy senátu takové osoby, které mohou být opatřením obecné povahy dotčeny vyrozumět o probíhajícím řízení a vyzvat je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, přičemž takové oznámení mohou učinit pouze v této lhůtě. Tady je zřejmé, že vzhledem k neurčitosti adresátů opatření ani nelze jinak, než tato vyrozumění a výzvy doručovat veřejnou vyhláškou podle § 42 odst. 4 s. ř. s.

Osoba zúčastněná na řízení má podle ust. § 34 odst. 3 s.ř.s. právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí návrh, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat předmětem řízení.

S ohledem na znění ust. § 101b odst. 4 s.ř.s., soud nyní nebude muset zkoumat, zda-li osoba, která se k výzvě soudu přihlásila k uplatňování práv osoby na řízení zúčastněné, podmínky pro takové postavení splňuje, či nikoliv. Vzhledem k lhůtě, v které je krajský soud povinen meritorně rozhodnout, by takové zjišťování bylo jistě nerealizovatelné.

Ustanovení § 34 odst. 5 s.ř.s. upravuje zastupování osob prostřednictvím společného zmocněnce, což bude pro rychlost řízení a bezproblémové doručování zřejmě v mnoha případech užitečné. Lze jej použít v soudním řízení správním tehdy, je-li počet osob zúčastněných na řízení mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh řízení. Za této situace rozhodne soud, že osoby zúčastněné na řízení mohou svá práva v řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si zvolí. Jestliže by celkový počet zvolených zmocněnců vzrostl na více než 10 a osoby zúčastněné na řízení se mezi sebou o výběru nedohodnou, provede výběr s přihlédnutím k zájmům osob zúčastněných na řízení soud. Společný zmocněnec vykonává práva osob zúčastněných na řízení, které zastupuje.

Vzhledem k rozšíření subjektů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí o osoby zúčastněné na řízení se pro toto řízení přiměřeně použije ustanovení § 76 s. ř. s., podle kterého soud zruší napadené rozhodnutí (zde napadené opatření obecné povahy) pro vady řízení bez jednání v případech zjevné nezákonnosti žalobou napadeného opatření obecné povahy.

V ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s. dochází k úpravě rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Na rozdíl od dosavadní úpravy a jejím takřka „bezbřehém“ rozsahu přezkumu bude **soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu.**

Novela zároveň prodlužuje **lhůtu pro rozhodnutí soudu** o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ze 30 **na 90 dnů** poté, kdy návrh došel soudu. Dosavadní úprava byla v rozporu s komplexní a závažnou povahou těchto věcí, u nichž urychlené rozhodnutí může být na újmu kvality rozhodnutí.

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je soud po účinnosti novely vázán rozsahem a důvody návrhu, což v sobě implikuje povinnost navrhovatelů soustředit skutkové a právní důvody nezákonnosti v podaném návrhu. Skutkové a právní námitky v návrhu neuplatněné nebudou krajské soudy z moci úřední přezkoumávat, což se netýká závažných vad řízení, které jsou soudy povinny zkoumat z moci úřední, a uplatní se tak i tomto typu řízení dispoziční zásada stejně jako je tomu u žalob na přezkum dle § 65 a násl. s.ř.s. Koncentrační zásada zavedená novelou se projevuje v tom, že skutkové a právní důvody nezákonnosti musí navrhovatel v rámci návrhových bodů tvrdit již při podání návrhu.

Soud může rozhodnout v rámci meritorního posouzení návrhu tak, že :

A - opatření obecné povahy nebo jeho část zruší, jestliže zjistí:

1. že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo
2. že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo
3. že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Jestliže soud opatření obecné povahy nebo jeho část zruší, v rozsudku vždy určí den, ke kterému se opatření obecné povahy nebo jeho část ruší.

B – soud návrh zamítne, jestliže dospěje k závěru, že není důvodný.

Vzhledem k odkazu ust. 101b odst. 4 s.ř.s. o možnosti přiměřeného použití ust. § 76 s.ř.s., soud může i bez nařízení jednání zrušit opatření obecné povahy pro závažné vady řízení, tj. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů

opatření obecné povahy, nebo pro nesoulad vydaného opatření se skutkovým stavem, což bude zřejmě méně častým důvodem, anebo pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek vydání nezákonného opatření obecné povahy.

Domnívám se, že musí být zachována i u přezkumu opatření obecné povahy povinnost soudu dle § 76 odst. 2 s.ř.s. zrušit opatření zjistí-li soud, že opatření trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části opatření, soud vysloví nicotnou jen tuto část opatření.

Nejsou-li důvody pro postup podle ustanovení § 76 odstavců 1 a 2 nebo podle § 51, nařídí předseda senátu jednání. Z důvodů uvedených v odstavcích 1 a 2 soud napadené opatření zruší, popřípadě vysloví jeho nicotnost i tehdy, vyjdou-li tyto vady najevo při jednání.

Ustanovení § 101d v odstavci 3 a 4 stanovuje speciálně účinky zrušovacího rozhodnutí soudu tak, že bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu. Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena.

Novela na rozdíl od dosavadní úpravy, podle níž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy neměl žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, právo na náhradu **nákladů řízení** vítězné straně sporu přiznat umožňuje, dle obecného ust. § 60 s.ř.s., stejně jako je tomu u jiných typů řízení podle soudního řádu správního. To tedy znamená, že úspěšnému účastníku soudního sporu bude přiznána náhrada nákladů řízení, která bude činit soudní poplatek (5000 Kč za podání návrhu nebo 5000 Kč za podání kasační stížnosti) a paušální odměna advokáta včetně hotových výdajů (2400 Kč za jeden úkon právní služby; přičemž lze na jednu instanci zpravidla zvažovat přibližně 3 úkony právní služby). Je ale otázkou, zda obcím bude náhrada nákladů řízení přiznávána, podle dosavadní rozhodovací činnosti soudů náhrada nákladů za zastoupení advokátem bude zřejmě přiznávána u malých obcí, které nemají nezaměstnávají právníka ani nemají právní oddělení.

Na základě dosavadní judikatury správních soudů není náhrada nákladů standardně přiznávána správním orgánům v případech jejich úspěchu ve sporech proti jím vydaným rozhodnutím, pokud jsou zastupovány advokáty. Správní soudy konstantně tvrdí, že úřad musí mít dostatečný odborný aparát k tomu, aby před soudem sám obhájil své rozhodnutí.

Změna zákona o soudních poplatcích s účinností od 1.9. 2011, s otázkou přiznávání náhrad nákladů řízení souvisí. Tehdy došlo k zvýšení soudního poplatku za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy z 1000 na 5000 Kč za jednoho žalobce. To má za důsledek snížení počtu sporů tam, kde potenciální žalobce není ochoten do sporu výrazněji »investovat«. V případě zahájených sporů pak znamená jejich značné prodražení, zejména pokud je na straně žalobců více osob. Ovšem již na konci roku 2011 se objevily rozsudky NSS, které s odkazem na ustanovení § 60 odst. 8 soudního řádu správního náhradu nákladů řízení úspěšným žalobcům proti obcím přiznaly, např. rozsudek NSS ze dne 14. října 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 - 27. Podle něj: „Pro návrhy na zrušení opatření obecné povahy, které byly nebo budou podány od 1. 9. do 31. 12. 2011, tedy nastává obtížně akceptovatelná situace, kdy na jedné straně byl razantně zvýšen soudní poplatek za jejich podání a na druhé straně v řízení o těchto návrzích stále ještě nemá žádný z účastníků právo na náhradu jeho nákladů. Nejvyšší správní soud tedy v dané věci shledal v souladu s § 60 odst. 8 s. ř. s. důvody zvláštního zřetele hodné pro to, aby přiznal navrhovatelům, kteří měli ve věci plný úspěch, náhradu důvodně vynaložených nákladů tohoto řízení.“

Podle přechodného ustanovení čl. II odst. 9 zákona č. 303/2011 Sb., (novely) se řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená a neskončená přede dnem nabytí účinnosti novely se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Nejvyššímu správnímu soudu bylo z tohoto důvodu před koncem roku 2011 doručeno značné množství návrhů na zrušení územních plánů obcí nebo jejich změn. O těchto návrzích bude rozhodovat v průběhu prvních měsíců roku 2012 ještě Nejvyšší správní soud podle dosavadního znění soudního řádu správního, účinného do 31. 12. 2011.

U nových návrhů podávaných po novele již ke krajským soudům, které problematiku opatření obecné povahy dosud neřešily bude jistě vhodné obranu proti jakémukoliv opatření obecné povahy z hlediska návrhových bodů pečlivě skutkově a právně zargumentovat včetně odkazů na dosavadní rozsudky Nejvyššího správního soudu v obdobných otázkách. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti o opatřeních obecné povahy v letech 2005-2011, vyjasnil mnohé sporné otázky vztahující se k institutu opatření obecné povahy jako takovému,

tak i k procesním otázkám přezkumu opatření obecné povahy. Je přitom nepochybné, že dosavadní judikatura je použitelná i po novele soudního řádu správního

## **5. Rozhodování Ústavního soudu o opatření obecné povahy.**

Specifický charakter opatření obecné povahy a přezkumu ve správním soudnictví na základě návrhu na jeho zrušení ve zvláštním řízení upraveném v ustanovení § 101a až 101d soudního řádu správního, adresovaného před novelou Nejvyššímu správnímu soudu a po novele krajskému soudu, vylučuje, aby ústavní stížnost mohla být efektivně podána přímo proti tomuto opatření, ale lze ji uplatnit toliko a proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým bylo opatření obecné povahy, ke kasační stížnosti přezkoumáno. Přezkumnému oprávnění krajského soudu a Nejvyššího správního soudu nyní jako soudu kasačnímu odpovídá, že ústavní stížnost směřující proti opatření obecné povahy by musela být - pro nedostatek příslušnosti Ústavního soudu podle § 43 odst. 1 písmo d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů - odmítnuta (srov. usnesení ze dne 1. 7. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 16/07; ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>); totéž logicky platí i pro tu část ústavní stížnosti, v níž by se stěžovatel - byť spolu s návrhem na zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu - domáhal zrušení i tomuto rozhodnutí předcházejícího opatření obecné povahy.

Ve věci přezkumu opatření obecné povahy, které je z povahy věci způsobilé zasáhnout do vlastnického práva (čl. 11 Listiny) jím dotčených subjektů, případně práv dalších, včetně práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny, může se v řízení o ústavní stížnosti stěžovatel dovolávat jejich porušení jen prostřednictvím argumentu, že těmto právům neposkytl adekvátní ochranu nikoli orgán, který opatření obecné povahy vydal, nýbrž Nejvyšší správní soud v rozhodnutí o kasační stížnosti. Samozřejmým důsledkem toho je, že (primárně) relevantním prostorem posouzení ústavní stížnosti je ústavněprávní přezkum řízení (a jeho výsledku) vedeného před Nejvyšším správním soudem z hledisek principů tzv. spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práva svobod.

Z úpravy soudního řádu správního po novele úpravy reflektující typovou skutkovou základnu návrhu a přítomnost logicky silného individuálního (soukromého) zájmu navrhovatele je primárně procesní aktivita samotného navrhovatele, které odpovídá tradiční povinnost tvrzení, případně i důkazní. Navrhovatelovým tvrzením o porušení jeho konkrétního práva a o tomu relevantních skutkových okolnostech se tak zásadně vymezuje



předmět řízení, a nelze naopak na soud klást požadavek vlastního (dalšího, jen jím iniciovaného) úsilí ku zjištění (vyhledání, resp. vyšetření), zda jsou zde práva jiná, jež mohou být opatřením obecné povahy dotčena, a na jakém skutkovém základě tak tomu může být. V nález ze dne 1. 7. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 16/07 Ústavní soud k návrhovému tvrzení uvedl, že „Též se zřetelem k zásadě *"vigilantibus iura"*, na kterou Ústavní soud zhusta odkazuje, není tedy z pozic ústavněprávního přezkumu dodržení procesních pravidel relevantním pochybením, pakliže se Nejvyšší správní soud v dané věci soustředil k těm námitkám ("právním důvodům"), které navrhovatel v řízení před ním uplatnil“.

K materiálnímu pojetí opatření obecné povahy Ústavní soud opakovaně judikoval (v nálezech sp.zn. IV. ÚS 2087/07, IV. ÚS 1639/07, IV. ÚS 2088/07), že při posuzování toho, zda lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 101a s.ř.s., je nutno především vycházet z toho zda jsou splněny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů.

## **6. Opatření obecné povahy – pozitivní vymezení v zvláštních zákonech a judikatura Nejvyššího správního soudu.**

Opatření obecné povahy můžeme dělit na opatření, k jejichž vydávání zmocňuje správní orgány zákon, a opatření bez zákonného zmocnění. Nicméně v důsledku vítězství materiálního pojetí chápání opatření obecné povahy i tento druhý typ úkonu správního orgánu, pokud vyhovuje zákonným podmínkám kladeným na tento institut je opatřením obecné povahy a proto je dotčeným osobám v správním soudnictví i v těchto případech poskytována ochrana. Tato kapitola bude zaměřena na oblasti právního řádu, v kterých se s opatřením obecné povahy můžeme setkat a dosavadní vývoj judikatury soudů vztahující se k jednotlivým typům opatření obecné povahy.

Pozitivní vymezení jednotlivých typů opatření obecné povahy, nebo-li které úkony správních orgánů lze za opatření obecné povahy považovat, vychází z pozitivního vymezení v jednotlivých zvláštních zákonech a u opatření obecné povahy vydávaných bez zákonného zmocnění, vymezení vychází z judikatorní činnosti soudů, která tyto úkony správních orgánů za opatření obecné povahy prohlásila. V kapitole negativního vymezení opatření obecné povahy je uvedeno, u kterých úkonů správních orgánů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se o opatření obecné povahy nejedná. Pokud jde o rozsah možného použití tohoto institutu, v rozsudku ze dne 27.9.2005, čj.1 Ao 1/2005-98, uvedl, že opatření obecné povahy „nemůže nahrazovat podzákonou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností které zákon neobsahuje.“

### **6. 1. Památková péče**

Podle ust. § 6a **zákona č. 20/1987, o státní památkové péči**, je krajský úřad zmocněn po projednání s ministerstvem kultury, orgánem územního plánování a příslušnou obcí jako dotčenými orgány vydat opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí, ve kterém se stanoví způsob zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace a památkové zóny z hlediska státní památkové péče, a ve kterém lze určit, u jakých nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, ale jsou 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 § 14 odst. 2.

## **6.2. Zákon o metrologii.**

Podle § 24c **zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii**, Český metrologický institut vydává opatření obecné povahy, jímž stanoví metrologické a technické požadavky na stanovené měřidlo a stanoví též metody zkoušení při schvalování typu a při ověřování stanoveného měřidla. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem ode dne jeho uveřejnění, Český metrologický institut může stanovit i pozdější počátek účinnosti. Za den uveřejnění je považován den, který je uveden v záhlaví opatření obecné povahy. Dle důvodové zprávy k návrhu zákona byl institut opatření obecné povahy zvolen z důvodu rychlé a pružné reakce na požadavky podnikatelů i státních institucí, když před novelou byly metrologické a technické požadavky na měřidla a metody zkoušení při schvalování typu stanoveny v ojedinělých případech vyhláškami Ministerstva průmyslu a obchodu, v některých dalších případech právně nezávaznými technickými normami a v dalších případech dokumenty mezinárodních metrologických organizací, které rovněž neměly právní závaznost. Opatření obecné povahy má podle důvodové zprávy sjednotit tento roztržštěný a nesystémový přístup.

## **6.3. Zákon o bankách**

Opatření obecné povahy dle **zákona č. 21/1992 Sb., o bankách**, vydá Česká národní banka, v případě, že je ohrožena stabilita bankovního nebo finančního systému. Toto opatření může ČNB vydat i v případě, kdy stabilita bankovního nebo finančního systému už byla narušena. Je nutné, aby v těchto případech bylo vydání opatření obecné povahy účelné a to jak pro odstranění ohrožení, tak i pro zmírnění následků narušení. Opatření obecné povahy, které vydá ČNB, upravuje práva, povinnosti nebo oprávněné zájmy pouze bankám a pobočkám zahraničních bank. Tímto opatřením obecné povahy je možno např. dočasně zakázat nebo omezit některé povolené činnosti anebo provedení některých obchodů, převodů finančních prostředků nebo jiných transakcí. Opatření obecné povahy může nabýt účinnosti ještě před provedením řízení podle správního řádu, jeho účinnost je maximálně 6 měsíců ode dne nabytí jeho účinnosti. Opatření obecné povahy má v tomto případě povahu krizového nástroje, proto je časově omezeno, navíc se jeho působnost nevztahuje pouze na jednu konkrétní banku, ale obsahuje návrh plošného regulatorního nástroje. Půlroční platnost je pro

krizové opatření přiměřená a reálně umožňuje regulátorovi, aby v této lhůtě případně vydal právní předpis, který by natrvalo fixoval právní stav založený opatřením.<sup>1</sup>

#### **6. 4. Ochrana přírody a krajiny**

**Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, je dalším ze zvláštních zákonů, který zakotvuje institut opatření obecné povahy; upravuje celkem o šest typů tohoto opatření. V případě obecné ochrany volně žijících ptáků lze opatření obecné povahy vydat dle § 5b odst. 4, uděluje se jím výjimka pro odchylný postup oproti § 5a zákona. Obdobný postup se týká vydání opatření obecné povahy při udělení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných živočichů a rostlin viz § 56 a zákaz nebo omezení rušivých činností s negativním vlivem na ochranu rostlin a živočichů dle § 5 odst. 1 zákona. V těchto případech je vždy splněna podmínka na blíže neurčený okruh osob a konkrétnost předmětu opatření obecné povahy. Pokud by se řízení týkalo konkrétních osob, vydá orgán ochrany přírody v těchto případech rozhodnutí. Orgány ochrany přírody mohou opatřením obecné povahy regulovat návštěvnost v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo i jeskyních (§ 64 zákona). Správy národních parků a chráněných krajinných oblastí v obvodu své územní působnosti vydávají opatření obecné povahy k vyhrazení míst k táboření a rozdělování ohňů a opatření obecné povahy k omezení nebo zákazu vstupu (§ 16 odst. 1c zákona). Správy národních parků vydávají opatření obecné povahy, kterým se vydává návštěvní řád národního parku (§ 19 zákona). Tato opatření obecné povahy jsou určena každému, čili se vztahují na neurčitý počet adresátů..

Ve věcech ochrany přírody a krajiny judikoval Nejvyšší správní soud a prohlásil v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, že opatřením obecné povahy je rovněž návštěvní řád národního parku. Nejvyšší správní soud uvedl, že vyhrazení míst pro provozování vodních sportů představuje úpravu konkrétních práv (a povinností) v konkrétním místě pro obecně vymezený okruh osob, jde tedy svou povahou o opatření obecné povahy“.

-----

<sup>1</sup> Sněmovní tisk 838/0, část č.1/2 Novela zákona o bankách

Obdobně v rozsudku ze dne 15. 12.2010, čj. 7 Ao 6/2010-44, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nařízení Správy národního parku Šumava vydané před 1. 1. 2010, kterým se podle § 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, omezuje nebo zakazuje vstup na konkrétně vymezená území v rámci národního parku, je opatřením obecné povahy. V této souvislosti konstatoval, že „Absence přechodných ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., kterými by byl výslovně upraven právní osud „nařízení“ vydaných podle předchozího znění, nasvědčuje tomu, že se jedná o situaci analogickou právnímu osudu územních plánů vydaných podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, poté, co nabyla účinnosti úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. Jednalo-li se obsahově (materiálně) o opatření obecné povahy, automaticky, bez toho, aby bylo třeba výslovné úpravy, se tyto akty dostaly do jurisdikce Nejvyššího správního soudu v řízení podle výše zmíněných ustanovení s. ř. s. Není proto důvodu, aby se stejně automaticky do jurisdikce tohoto soudu nedostala nařízení vydaná odpůrcem před účinností novely č. 381/2009 Sb.“

#### **6.5. Zákon o veřejném zdravotním pojištění**

Podle **zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění**, Státní ústav pro kontrolu léčiv vydává opatření obecné povahy, které stanoví, v jaké výši jsou ze zdravotního pojištění hrazeny individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka a transfuzní přípravky. V tomto případě není vydání opatření obecné povahy vhodné - výsledná forma správního aktu nezakládá úpravu práv a povinností adresátům opatření obecné povahy (pokud za ně lze považovat širokou i odbornou veřejnost), nejsou tedy splněna materiální kritéria pro vydání opatření obecné povahy. Vhodnější by bylo použití vydání právního předpisu.

#### **6.6. Péče o zdraví lidu**

Před účinností nového správního řádu již bylo lze podle ust. § 80 v **zákona č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu**, vydávat opatření obecné povahy orgány ozbrojených sil, bezpečnostních sborů „v případě, že je k zabezpečení péče o zdraví lidu třeba opatření obecné povahy...“

#### **6.7. Zákon o civilním letectví**

Na základě **zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví**, Úřad pro civilní letectví je oprávněn vydat opatření obecné povahy pro účely zřízení ochranných pásem kolem leteckých staveb (§ 37), rozdělení vzdušného prostoru (§ 44 odst. 2), zákazu nebo omezení užívání

vzdušného prostoru (§ 44 odst. 3), vyhrazení části vzdušného prostoru za určitých podmínek (§ 44 odst. 5), další postup vydání opatření obecné povahy je upraven v § 44a. Ochranná pásma leteckých staveb se dělí na ochranná pásma letišť (ochranná pásma se zákazem staveb, pásma s výškovým omezením staveb, pásma s omezením staveb vzdušných vedení vysokého a velmi vysokého napětí, pásma k ochraně před nebezpečnými a klamavými světly, hluková pásma a ornitologická pásma) a ochranná pásma leteckých zabezpečovacích zařízení. Ochranná pásma letišť mají především zabezpečit bezpečnost leteckého provozu. Některá slouží i k ochraně životního prostředí a lidského zdraví. (Průchová, I.: Správní procesy v právu životního prostředí. 1 vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str.185.)

## **6.8. Krizový zákon**

Podle ust. § 9 **zákona č. 240/2000Sb., krizový zákon** ministerstva a jiné ústřední správní úřady k zajištění připravenosti na řešení krizových situací v jejich působnosti určí opatřením obecné povahy prvky kritické infrastruktury a prvky evropské kritické infrastruktury. Subjekt (provozovatel) kritické infrastruktury, který odpovídá za ochranu prvku kritické infrastruktury, musí dle § 29a vypracovat plán krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury ode dne nabytí právní moci opatření obecné povahy, kterým byl prvek kritické infrastruktury určen. Prvkem kritické infrastruktury (evropské kritické infrastruktury) se rozumí zejména stavba, zařízení, prostředek nebo veřejná infrastruktura, určené podle průřezových a odvětvových kritérií, opatření obecné povahy dle § 9 se týká těch prvků, jejichž provozovatelem není organizační složka státu.

## **6.9. Zákon o ochraně veřejného zdraví**

Dle § 31 odst. 2 **zákona č. 258/2008 Sb., o ochraně veřejného zdraví**, musí provozovatel letiště (při překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letištích) navrhnout vydání opatření obecné povahy podle správního řádu ke zřízení ochranného hlukového pásma. Toto opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí.

Provozovatel letiště je poté povinen dle § 31 odst. 3 u bytových a rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb postupně provést protihluková opatření v takovém rozsahu, aby alespoň uvnitř staveb byly dodrženy hlukové limity. V případě, že by toto nebylo možné (dle

konstatování odborného posudku), může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání těchto staveb nebo o jejich odstranění

## 6.10. Vodní zákon

V souvislosti s legislativními změnami se ve **vodním zákoně (č. 254/2001 Sb., vodní zákon)** od roku 2010 objevilo celkem sedm případů, ve kterých se využívá institutu opatření obecné povahy. Nakládání s vodami dle § 6 zákona lze takto omezit nebo i zakázat, vodoprávní orgán může vydat rozhodnutí nebo opatření obecné povahy, toto je samozřejmě dáno konkrétností či neurčitostí dotčených osob. Obdobně jsou upravena opatření, kterými lze zakázat, omezit nebo dočasně upravit ve veřejném zájmu již povolená nakládání s vodami. Jde o situace, které mají mimořádný charakter jako přechodný nedostatek vody, ohrožení zásobování obyvatelstva vodou nebo jednorázový odběr pitné vody z vodovodní sítě v případech záchranných prací. V těchto případech je také odlišný postup při vydávání opatření obecné povahy, vodoprávní úřad opatření vydá a toto okamžitě vstupuje v platnost, případné projednání opatření a připomínky k němu jsou řešeny až následně. Dále jsou ve vodním zákoně řešena opatření obecné povahy, která se týkají ochranných pásem vodní děl a vodních zdrojů. Opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma vodního zdroje vyjmenovává, které činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje nelze v tomto pásmu provádět, jaká technická opatření jsou v ochranném pásmu povinni provést ti, kteří jsou oprávněni vodu z těchto vodních zdrojů odebírat, popřípadě o povolení k jejímu odběru žádají, u vodárenských nádrží pak vlastníci nebo stavebníci vodních děl sloužících ke vzdouvání vody, popřípadě způsob a dobu omezení užívání pozemků a staveb v tomto pásmu ležících. V tomto případě opatření obecné povahy ukládá povinnosti konkrétním adresátům, což je v přímém rozporu s materiálním znakem opatření obecné povahy - tedy, že se týká blíže neurčeného okruhu osob (srov. :Průchová, I. Správní procesy v právu životního prostředí, I.vyd. Brno:Masarykova univerzita,2010,s.tr.181)

Vodoprávní úřady dle § 66 stanovují záplavová území a jejich aktivní zóny formou opatření obecné povahy. Dle vodního zákona jsou dále vydávána opatření obecné povahy a to národní plány povodí, které vydává Ministerstvo zemědělství a plány pro zvládání povodňových rizik, které vydává Ministerstvo životního prostředí. Plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik se přezkoumávají a aktualizují každých 6 let ode dne jejich schválení. Tyto plány jsou významnými koncepčními dokumenty, které jsou podkladem

např. pro územně plánovací činnost a vodoprávní řízení. Bohužel postrádají jeden ze základních materiálních znaků opatření obecné povahy, a to bezprostřední závaznost vůči adresátům veřejné správy."

Nejvyšší správní soud se dále zabýval přezkumem opatření obecné povahy - **stanovení rozsahu záplavového území a vymezení aktivní zóny záplavového zemí** významného vodního toku (rozsudek ze dne 12. 9. 2011, čj. 8 Ao 5/2011-51). V dané věci nebylo sporu o tom, že byl splněn základní předpoklad řízení, a sice že se skutečně jednalo o opatření obecné povahy v režimu vodního zákona.

### **6.11. Telekomunikace**

Český telekomunikační úřad vydává v souladu **se zákonem č.127/2005 Sb.**, formou opatření obecné povahy všeobecného oprávnění (§ 9), které slouží k zajišťování sítí elektronických komunikací a přiřazených prostředků, k poskytování služeb elektronických komunikací, k provozování přístrojů a k využívání rádiových kmitočtů.

Opatřením obecné povahy úřad dále stanoví plán využití rádiového spektra, popřípadě jeho části, (§ 16), podmínky a postupy pro převod práv vyplývajících z přidělu rádiových kmitočtů (§ 23), technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel (§ 34), rozsah vyúčtování ceny doplňkových služeb (§ 44), obsah, formu a způsob uveřejnění informací o výsledcích poskytování univerzální služby a vyhodnocení výkonnostních cílů (§ 47), procentní podíly výnosů za poskytování služeb (§ 49), analýzu trhu (§ 51), relevantní trhy (§ 52), rozsah vyúčtování ceny (§ 64), 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), obsah, formu a způsob uveřejnění informací o aktuálních cenách, kvalitě a podmínkách poskytovaných veřejně dostupných služeb elektronických komunikací (§ 71), rozsah minimálního souboru pronajímaných okruhů (§ 76), rozsah, formu a způsob uveřejnění informací o přístupu k síti nebo propojení sítí elektronických komunikací a rozsah a formu referenčních nabídek (§ 82), náležitosti a podmínky referenční nabídky zpřístupnění účastnického kovového vedení (§ 85), metodiku pro účely oddělené evidence nákladů a výnosů (§ 86), náležitosti technicko-organizačních pravidel (§ 99). Další informace o vydání opatření obecné povahy jsou uvedeny v § 124 zákona.



Opatření obecné povahy uvedených v zákoně o elektronických komunikacích je značné množství, proto se sama nabízí otázka, zda je využití tohoto institutu ve všech případech odůvodněné. Např. v případech uvedených v § 9, § 23, § 34, § 49, § 64, § 70 by mělo jít z povahy věci o právní předpis, protože se jedná o stanovení obecných pravidel chování, která se vztahují na neurčitý počet subjektů. (srov.:Vedral J. :Správní řád-komentář. II. vydání, Praha : Nakladatelství BOVA POLYGON,2006, str. 1329)

V historicky prvním rozsudku (výše citovaný rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98), v němž Nejvyšší správní soud přezkoumával opatření obecné povahy, bylo předmětem přezkumu **opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu, kterým se stanoví technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel.** Český telekomunikační úřad byl nadán pravomocí vydat takové opatření obecné povahy podle § 34 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

Jako opatření obecné povahy je vydávána Českým telekomunikačním úřadem také **analýza relevantních trhů elektronických komunikací** (rozsudek ze dne 14. 7. 2011, čj. 5 Ao 4/2011- 58). Tato skutečnost nebyla mezi účastníky sporná, neboť vyplývá přímo z § 51 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Nejvyšší správní soud proto pouze poznamenal, že „v daném případě je konkrétnost předmětu dána tím, že opatřením se vydává analýza konkrétního relevantního trhu elektronických komunikací (...). Obecnost subjektů, na které předmětné opatření dopadá, je dána skutečností, že se týká všech podnikatelských subjektů na tomto trhu působících, jakož i těch, kteří na něj popř. hodlají vstoupit, je naplněn materiální i formální charakter aktu“.

## **6.12. Opatření obecné povahy vydané podle stavebního zákona**

Podle **zákona č. 183/2006 Sb., (stavebního zákona)** je možné formou opatření obecné povahy vydat zásady územního rozvoje (§ 36), územní plán pro celé území obce, pro celé území hlavního města nebo pro vymezenou část území hlavního města Prahy, popřípadě pro celé území vojenského újezdu (§ 43), vymezení zastavěného území (§ 59), regulační plán (§ 62), územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území (§ 97). Při pořizování nástrojů územního plánování dochází ke střetu mezi soukromými a veřejnými zájmy, soukromých zájmů navzájem i veřejných zájmů navzájem. V rámci těchto postupů dochází k jejich vyvažování a nalézání optimálního řešení pro všechny účastníky správního

řízení. Za opatření obecné povahy (§ 188) se pro účely stavebního zákona považují obecně závazné vyhlášky, vymezující závazné části územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu.

### **Územní plány**

Z dosavadní rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu je patrné, že žalobou nejčastěji napadeným opatřením obecné povahy jsou bezpochyby územní plány, a to jak územní plány vydané na základě stavebního zákona z roku 2006, tak na základě stavebního zákona z roku 1976. Jak již bylo výše uvedeno, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zastával v usnesení čj. 3 Ao 1/2007- 44 názor, že za opatření obecné povahy je možné považovat pouze územní plány vydané na základě stavebního zákona z roku 2006, které jsou stavebním zákonem takto výslovně označeny. Podle dřívějšího stavebního zákona byl územní plán formálně vydáván jako obecně závazná vyhláška. Názor Nejvyššího správního soudu však nesdílel Ústavní soud, který ve nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 dospěl k závěru, že i územní plány vydané před účinností stavebního zákona z roku 2006 je třeba považovat za opatření obecné povahy.

K rozsahu soudního přezkumu schválení či změny územně plánovací dokumentace Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 18.7.2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, uvedl, že stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat a soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal správní orgán, který měl k tomu pravomoc a kompetenci a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem. V tomto rozhodnutí se soud vyslovil též k pojmu vlastník dotčeného pozemku ve smyslu § 22 odst. 4 a § 21 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., když uvedl, že vlastník pozemku, který má být podle navrhované změny územního plánu proti jeho vůli zastaven či vyvlastněn je vždy dotčen dle uvedených ustanovení stavebního zákona a stejně tak jsou ale dotčenými vlastníky ti, jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly zatěžovány hlukem nad obvyklou míru, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně.

Poprvé se Nejvyšší správní soud problematikou přezkumu územních plánů, vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb. (starý stavební zákon), jak bylo již výše uvedeno, zabýval v tzv.

„ruzyňském rozhodnutí“ ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74 (č. 968/2006 Sb. NSS ), které se týkalo změny územního plánu Prahy. Soud v něm konstatoval, že územní plány schválené do konce roku 2006 je nutno považovat za opatření obecné povahy, a že je tedy lze přezkoumávat a rušit. NSS přitom odkázal na svůj vůbec první rozsudek týkající se přezkumu opatření obecné povahy (ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS), v němž konstatoval, že pro určení, zda lze určitý úkon (akt) orgánu veřejné správy považovat za opatření obecné povahy (ve smyslu § 101a o. s. ř.) není rozhodující jeho název, ale naplnění tzv. základních pojmových znaků opatření obecné povahy . Těmito znaky jsou 1. konkrétně určený předmět úpravy a 2. obecně vymezený okruh adresátů. Z tohoto „materiálního pojetí“ vyšel NSS i v „ruzyňském“ rozsudku, neboť územní plány uvedené základní znaky nepochybně naplňují. Posléze však NSS svůj názor změnil usnesením svého rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44 ve věci návrhu na zrušení územního plánu VÚC Břeclavska. Rozšířený senát se v tomto rozhodnutí přiklonil k „formálnímu pojetí“ opatření obecné povahy. Uvedl, že rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda NSS může přezkoumávat územní plány schválené podle stavebního zákona účinného do konce r. 2006 je skutečnost, zda zvláštní zákon pro vydání tohoto aktu formu opatření obecné povahy výslovně stanoví. Protože tomu tak u územních plánů schválených podle zákona č. 50/1976 Sb. nebylo, odmítl NSS návrh stěžovatelů na zrušení územního plánu VÚC Břeclavska pro údajný nedostatek své pravomoci. Následovala řada rozhodnutí navazujících na výše uvedené usnesení rozšířeného senátu. Až nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, 3) který vyhověl stížnosti EPS a dalších stěžovatelů, byl výklad rozšířeného senátu NSS zrušen. Ústavní soud dal plně za pravdu „materiálnímu“ výkladu institutu opatření obecné povahy, jak jej provedl NSS v „ruzyňském“ rozsudku z roku 2006 a jehož se navrhovatelé v ústavní stížnosti dovolávali.

Územní plány vydávané podle nového stavebního zákona, jsou již vydávány jako opatření obecné povahy, judikatura se v rámci přezkumu těchto územních plánů vyslovila postupně k okruhu subjektů, oprávněných podat návrh na zrušení územního plánu nebo jeho změny (tj. otázky aktivní legitimace) a podmínek, za kterých lze návrhu určitého subjektu vyhovět.

Judikatura k podmínkám aktivní legitimace, vychází ze znění soudního řádu správního. Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a s. ř. s, který stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy

nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení reálného porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení musí dojít přímo v důsledku vydání opatření obecné povahy. Soudě podle předchozí judikatury vztahující se k žalobním bodům, je dle mého názoru potřeba i u návrhových bodů tvrzení zásahu do hmotného práva navrhovatele a nepostačuje tvrzení o porušení procesních práv. Vyplývá to také ze znění § 76 odst. 1 s.ř.s., které se uplatní i v řízení dle 101 a a násl s.ř.s., podle kterého soud zruší rozhodnutí jen pro takové porušení procesních předpisů, které mělo vliv na zákonnost (míněno hmotněprávní zásah) žalobou napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se i v otázkách přezkumu opatření obecné povahy jednoznačně kloní k hmotněprávnímu přístupu. Například ve svém usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, mimo jiné konstatoval: „Za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Navrhovatel tedy musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy; nepostačuje uvádět námitky procesního rázu, vztahující se k procesu přijímání tohoto správního aktu. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.“ „Koncepce citovaného ustanovení § 101a s. ř. s. je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání.“ (obdobně také např. rozhodnutí NSS ze dne 22. 10. 2008, č. j. 8 Ao 3/2008-59 nebo rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51). V této souvislosti řešil NSS i otázku postavení občanského sdružení a možnosti jeho aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP (viz například rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ao 3/2007 – 116). V něm se přiklonil k nutnosti zásahu do hmotných práv navrhovatele a s odkazem na rozsudek ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 – 42 navíc konstatoval, že není možné zasáhnout do práv občanského sdružení, u něhož je pojmově vyloučeno, aby napadené opatření jakkoli atakovalo jeho právní sféru. V rozsudku ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93 se NSS zabýval tím, zda napadeným opatření obecné povahy mohou být dotčena (hmotná) práva navrhovatelů, jestliže návrh podali vlastníci pozemku přímo nesousedícího s

územím, na které se vztahuje změna územního plánu. Podle NSS z povahy věci není vyloučeno, aby i takovíto vlastníci byli změnou územního plánu dotčeni. V daném případě však NSS konstatoval, že ačkoliv aktivní procesní legitimace navrhovatelů je nesporná (navrhovatelé tvrdili zkrácení na právech a to nebylo zcela zjevně vyloučeno), legitimaci věcnou (hmotnou) po přezkoumání věci u navrhovatelů neshledal. NSS k tomu doplnil: „Teprve poté, kdy je najisto postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatelů došlo, je možno se zabývat i zákonností procedury přijetí. V projednávané věci to znamená, že je třeba posoudit, zda navrhovatelé spadají do onoho obecně vymezeného okruhu osob, jež jsou vydaným opatřením obecné povahy dotčeny a zda tedy u nich skutečně nastala ona výjimečná situace, kdy realizací změny směrné části územního plánu dojde nepochybně k podstatnému ovlivnění poměrů i na jejich nesousedících pozemcích. A také: Nutno znovu zdůraznit, že věcnou legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy může mít vlastník nesousedícího pozemku jen zcela výjimečně, např. tehdy, pokud by z konkrétních okolností bylo již v této fázi nepochybné, že při jakémkoli způsobu realizace změny územního plánu dojde k dotčení vlastnických práv majitelů pozemků a staveb, a to nejen sousedních, ale i vzdálenějších.“ Jako příklad akceptovaných námitek navrhovatelů, týkajících se nezákonnosti schválení změny územního plánu, lze uvést rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, kterým byla zrušena změna územního plánu hl. města Prahy V něm NSS akceptoval jako přípustné zejména námítka, týkající se rozporu obsahu schválené změny územního plánu s vymezením zadání této změny (bylo změněno funkční využití několika pozemků, přičemž tyto změny nebyly promítnuty do textové části opatření obecné povahy), porušení povinnosti navrhovatele posoudit vliv skutečně prováděných změn územního plánu na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., a nevypořádání námitek navrhovatelů k návrhu změny. Lze tedy říci, že šlo o pochybení svou povahou spíše procesního charakteru, které však dle přesvědčení NSS vzhledem k obsahu změn územního plánu a situaci navrhovatelů (umístění jejich nemovitostí vzhledem k záměrům, jichž se změna územního plánu týkala) mohly zcela zřejmě v konečném důsledku porušit i hmotná práva navrhovatelů. Konečnou odpověď na otázku, zda je podmínkou aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s. ř. s. tvrzení zásahu do hmotného práva navrhovatele, nebo zda postačuje porušení práva procesního, přineslo až rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. 5) Ve svém usnesení rozšířený senát uvedl: „Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je - li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od

nichž se odvíjí aktivní legitimace... Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.... V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace.“

V otázce zda-li je podmínkou aktivní žalobní legitimace pouze vlastnické právo k nemovitosti v katastrálním území, dotčeném změnou územního plánu anebo může být žalobní legitimace navrhovatele založena i jiným právem k nemovitosti (např. nájemní smlouvou). Odpověď přinesl rozšířený senát NSS taktéž usnesením ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, v němž konstatoval: „Navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu může být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Nájemce, podnájemce či vypůjčitel však nemohou být v případě územního plánu na svých právech dotčení způsobem, jaký má mysli § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva.“ Soud dále řekl, že: „si lze představit, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti, ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno

určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští.“.

Podmínka aktivní legitimace k podání návrhu je splněna, jak bylo uvedeno, podaří-li se navrhovateli prokázat alespoň pravděpodobnou možnost zásahu do jeho hmotného práva schválením územního plánu, pak k jeho zrušení postačuje i porušení procesního postupu při jeho schvalování. Tak tomu bylo například v případech zakončených rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73 či ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34. Rovněž ve výše uvedeném rozsudku ze dne ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62 (zrušení změny územního plánu Prahy) soud dospěl k závěru, že namítaná pochybení procesního charakteru (rozpor mezi schválenou změnou a jejím zadáním, neposouzení vlivů změny na životní prostředí, nevypořádání námitek dotčených osob), lze vzhledem k obsahu změn územního plánu a situaci navrhovatelů, považovat za dostatečný důvod pro to, aby v konečném důsledku mohly porušit i práva hmotná. Naopak jestliže navrhovatel nemohl být schválením územního plánu „věcně“ poškozen, pak ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění návrhu nepostačuje. K tomu srov. rozsudek ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Ao 4/2007-84, podle něž „možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárně procesním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Teprve poté, co je najisto postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatele došlo, je možno zabývat se i zákonností procedury přijetí.“ Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009 pak k uvedené otázce shrnulo, že nezákonnost postupu při schvalování územního plánu může být důvodem jeho zrušení, je-li „představitelné“, že „mohlo mít za následek“ dotčení hmotných práv navrhovatele.

Nejvyšší správní soud se v rámci přezkumu územních plánů zabýval o otázkou přiměřenosti zásahu do práv dotčených osob, tedy vhodnosti s ohledem na sledovaný cíl a zejména ve vztahu k oprávněnosti míry a rozsahu zásahů (jinak v souladu se zákonem provedených) do práv dotčených osob. V rozhodnutí ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88 NSS v této souvislosti judikoval: Správní soud je povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a (z toho plynoucím) omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.). Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými

veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s. ř. s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé." NSS konstatoval přímý rozpor právního stavu, založeného změnou územního plánu obce (navrhovatelka vlastnila pozemky označené jako zemědělské, změna územního plánu měnila přípustné využití těchto pozemků na smíšené plochy s možností bydlení, s čímž navrhovatelka nesouhlasila) s článkem 11 odst. 4 LZPS, ve smyslu nuceného omezení vlastnického práva navrhovatelky bez poskytnutí náhrady. V obecné rovině pak NSS uvedl, že nově schválená část územního plánu buď nesmí navrhovatelku omezit v rozsahu shora popsáném, nebo musí být takové omezení přijato až po dohodě s navrhovatelkou, jejíž součástí může být i dohoda o poskytnutí oboustranně akceptovatelné náhrady.

Nejvyšší správní soud se vyjádřil také k otázce účinnosti opatření obecné povahy vydaného § 173 odst. 1 správního řádu, a uvedl, že opatření obecné povahy je účinné teprve po jeho platném vyhlášení. Pokud však bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné. Smyslem a účelem tohoto vyvěšení je totiž jednak poskytnutí informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, čj. 2 Ao 2 /2007-73) V tomto rozhodnutí se také vyjádřil k námitkám obsaženým v ust. § 52 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tom smyslu, že zákon rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Pojem "dotčenosti" (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. "Mezující soused" má právo uplatnit námitky vždy; "nemezující soused" výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.

K pojmu "jiné opatření v území, jímž se upravuje využití území" a aplikaci nařízení obce o stavební uzávěře Nejvyšší správní soud judikoval, že opatřením v území, jímž se upravuje využití území, jak má na mysli § 97 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), se rozumí jen akty, které mají podle tohoto ustanovení ve vztahu k procesu rozhodování o případném vydání územního opatření o stavební uzávěře patřičnou relevanci. Takovým



opatřením rozhodně nemůže být usnesení zastupitelstva, kterým je pouze schváleno pořízení územního plánu města, ani usnesení, kterým zastupitelstvo města na základě petice občanů schválilo své programové prohlášení.

V otázce legitimity k návrhu na zrušení územního plánu platí, že tvrzené porušení obecně deklarovaného práva na zdravé životní podmínky ani domovský status v určité obci nejsou s to založit žalobci návrhovou legitimitu v řízení o zrušení (územního plánu) opatření obecné povahy (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2008, čj. 8 Ao 3/2008-59).

Obvyklou námitkou v řízení o přezkumu územního plánu je transparentnost a srozumitelnost změn územního plánu Nejvyšší správní soud v rozhodnutí 9 Ao 2/2008-62, ze dne 30.10.2008 uvedl, že pojmovým znakem opatření obecné povahy je jeho konkrétně (individuálně) vymezený předmět, který musí být jednoznačně a srozumitelně identifikován. Požadavku na konkrétně vymezený předmět opatření obecné povahy nedostojí taková změna územního plánu (§ 55 odst. 2 a § 43 odst. 4 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.), jejíž skutečný obsah neodpovídá navrženému zadání a z níž nelze s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny. Je proto povinností pořizovatele územního plánu nebo jeho změny zpracovat věcný obsah návrhu zadání tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám a umožňoval posouzení, zda bude nutné jej posoudit dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a to jako koncepci či záměr.

### **Stavební uzávěra**

Poměrně častým předmětem přezkumu jsou rovněž územní opatření o **stavební uzávěře**, které jsou podle § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 vydávány ve formě opatření obecné povahy. Pokud se týká posouzení, zda daná stavební uzávěra obecně může být opatřením obecné povahy, Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů“. Měl tedy za to, že návrh podle § 101a a násl. s. ř. s. lze podat proti kterémukoli správnímu aktu, který vyhovuje uvedené materiální definici opatření obecné povahy, ať již je tento akt formálně označen jakkoli (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS). Následný vývoj judikatury postupně dospěl k nyní

ustálenému právnímu názoru, jenž preferuje materiální pohled na opatření obecné povahy. Tomu odpovídají i právní závěry ohledně aktů, jimiž byly podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“), vyhlášovány stavební uzávěry. Konkrétně v rozsudku ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud dospěl s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, k závěru, že „účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře. Takové nařízení již nadále není z materiálního hlediska právním předpisem, nýbrž opatřením obecné povahy. Proto může řízení o jeho zrušení vést jen Nejvyšší správní soud, který je v případě důvodnosti návrhu oprávněn stavební uzávěru zrušit, byť ta byla vydána formou právního předpisu“. Další judikatura ve věci stavebních uzávěr dovodila, že opatření obecné povahy je nejen stavební uzávěra vyhlášené formou nařízení, ale i stavební uzávěra vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, protože v obou případech je společné to, že stavební uzávěra byla vyhlášena formou právního předpisu při výkonu tzv. přenesené působnosti. Jde jen o důsledek terminologické změny způsobené zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (či zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů), který rozlišuje obecně závazné vyhlášky a nařízení. Předchozí právní úprava (srov. zákon č. 367/1990 Sb., o obcích), totiž souhrnně označovala všechny právní předpisy obcí za obecně závazné vyhlášky a co do označení nerozlišovala, jak to činí stávající právní úprava, předpisy vydané v samostatné působnosti (obecně závazné vyhlášky) a přenesené působnosti (nařízení). Z výše naznačené judikatury a uvedených závěrů tedy vyplývá nutnost nahlížet na opatření obecné povahy z materiálního hlediska a za opatření obecné povahy považovat i stavební uzávěru vydanou ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazné vyhlášky obce.

Aktivní legitimace se odvíjí od tvrzení dotčení na vlastnickém právu k pozemkům, na něž se vztahuje stavební uzávěra (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

Pasivně legitimovaným je správní orgán, který stavební uzávěru vyhlásil. (srov. § 101a odst. 4 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011).

Při zkoumání, zda stavební uzávěra je v souladu s hmotným právem a zásadou proporcionality, nutno vyjít z judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, či nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, a ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06) i v případě, kdy je při vyhlášení stavební uzávěry postupováno podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, je třeba zároveň vycházet z vymezení územního rozhodnutí o stavební uzávěře podle § 32 odst. 1 písm. d), § 37 odst. 1 a 2 a § 39 téhož zákona a dále z náležitostí tohoto rozhodnutí podle § 7 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Z těchto ustanovení vyplývá, že stavební uzávěru lze vyhlásit jako dočasné opatření do schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území. Stavební uzávěra musí být v souladu s cíli a záměry územního plánování a odpovídat tak budoucímu funkčnímu využití území nebo jeho organizaci podle připravované územně plánovací dokumentace. Proto lze dospět k závěru, že stavební uzávěru bylo možné vyhlásit z důvodu budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace tehdy, když orgán příslušný k jejímu schválení (tj. zastupitelstvo obce) rozhodl o konkrétním záměru jejího pořízení.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 4 Ao 8/2011 – 74 přezkoumával stavební uzávěra přijatou podle předchozí právní úpravy představované stavebním zákonem z roku 1976 a zjistil, že stavební uzávěra přijata v rozporu s požadavky právní úpravy a judikatury. Jak vyplynulo z jejího čl. 1, byla stavební uzávěra vázána na schválení podrobnější územně plánovací dokumentace nebo pořízení a projednání územně plánovacího podkladu. V prvním případě jde sice o zákonem předvídaný postup, nicméně Nejvyšší správní soud postrádal onen dodatek v podobě připravované územně plánovací dokumentace. Stavební uzávěra byla vyhlášena v době, kdy vůbec nebylo rozhodnuto o záměru pořízení územně plánovací dokumentace. Tyto závěry přitom potvrzuje sám čl. 1, když vyhlašuje stavební uzávěru alternativně též do doby pořízení a projednání územně plánovacího podkladu. Z toho lze dovodit, že v době vyhlášení stavební uzávěry nebyla vůbec připravována územně plánovací dokumentace, která je podmínkou jejího vyhlášení. Z textu stavební uzávěry samotné potom lze jen obtížně vyčíst účel jejího vyhlášení, kterým zřejmě bylo zachování stávajícího stavu ve velkých rozvojových územích. Nejvyšší správní soud v případě uzavřel, že již v době vyhlášení stavební uzávěry měl odpůrce rozhodnout o konkrétním záměru připravované územně plánovací dokumentace. Proto nemohl vázat stavební uzávěru na pořízení a projednání územně plánovacích podkladů. V tomto směru je tedy stavební uzávěra v rozporu se zákonem.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 - 30, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), má-li stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazného předpisu obstát i za účinnosti nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., musí z hmotněprávního hlediska odpovídat jeho požadavkům.

Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 „územní opatření o stavební uzávěře omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územním opatřením stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce“. Ustanovení § 99 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 dále stanoví, že obsahem územního opatření o stavební uzávěře musí být i doba trvání stavební uzávěry. Z toho je zřejmé, že aktuální právní úprava klade důraz na dočasný charakter územního opatření o stavební uzávěře. Vydat územní opatření o stavební uzávěře je tedy možné pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud již příprava této dokumentace pokročila přinejmenším do stádia schváleného zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření o využití daného území.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 4 Ao 8/2011 – 74 také konstatoval, že napadená stavební uzávěra zákonný požadavek dočasného charakteru nespĺňovala. Podle Nejvyššího správního soudu v době vyhlášení stavební uzávěry ještě nebyla připravena taková územně plánovací dokumentace, která by se způsobu budoucího funkčního využití území věnovala. V tomto rozhodnutí soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s hmotným právem.

### **Politika územního rozvoje**

Samostatnou kapitolou v rámci územního plánování je politika územního rozvoje. Jedná se o strategický a koncepční dokument s celostátním charakterem, který určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. Politika územního rozvoje nespĺňuje formální ani materiální podmínky opatření obecné povahy, z materiálního hlediska je koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování i závaznost politiky je v

prvé řadě určena orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnoprávního působení

Ve vztahu k nástrojům územního plánování Nejvyšší správní soud rozlišil podle povahy zásady územního rozvoje na jedné straně a politiku územního rozvoje na straně druhé. Zatímco zásady územního rozvoje jako opatření obecné povahy uznal (viz např. rozsudky ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011-127, nebo ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133), politika územního rozvoje znaky opatření obecné povahy nespĺňuje. Nejedná se totiž 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 (rozsudek ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvedl . „Politika územního rozvoje stanovuje například republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, vymezuje území se specifickými hodnotami a také vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury. Na této úrovni by však mělo jít vždy o vymezení obecné se stanovením úkolů pro územní plánování tak, jako to vyplývá z hierarchie či posloupnosti jednotlivých nástrojů územního plánování. Navrhovatelé dovozují konkrétnost předmětu regulace z obsahové blízkosti Politiky k územně plánovací dokumentaci, což vyvozují ze srovnání obsahu politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje s tím, že politika stejně jako zásady územního rozvoje stanoví podmínky pro využití území, vymezuje území a plochy v variantách řešení apod. Předmětem Politiky, stejně jako územních plánů, je tedy regulace konkrétních činností na konkrétně vymezeném území (obec, kraj či stát), obsahuje konkrétní podmínky využití území, včetně stanovení ploch pro koridory dopravní a technické infrastruktury. Jedná se tedy o správní akt s konkrétně vymezeným obsahem. S navrhovateli lze souhlasit v tom smyslu, že jak politika, tak zásady územního rozvoje mají strategickou povahu. V obou případech se jedná o základní nástroje územního plánování, které spolu sice vzájemně souvisejí, avšak nelze je zaměňovat.

Na rozdíl od Politiky se Zásady územního rozvoje vždy vztahují k uspořádání konkrétního správního obvodu a zpracovávají se pro celé jeho území. Jedná se sice také o koncepční dokument územního plánování, avšak o dokument, který pro konkrétní území

zpřesňuje ve vztahu k Politice vymezení rozvojových oblastí a specifických oblastí, ploch a koridorů nadmístního významu, upřesňuje koncepci ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje; současně stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativních změn v jejich využití, a to vše s ohledem na konkrétní podmínky příslušného kraje. Na rozdíl od Politiky jsou proto Zásady územního rozvoje kraje stavebním zákonem vymezeny jako územně plánovací dokumentace a ve smyslu § 36 odst. 4 stavebního zákona se obligatorně vydávají formou opatření obecné povahy. (...) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Politika územního rozvoje České republiky 2008 není opatřením obecné povahy, neboť z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle ustanovení § 101a s. ř. s. Závěr Nejvyššího správního soudu, že Politika územního rozvoje České republiky nenaplnuje žádný ze shora uvedených materiálních pojmových znaků opatření obecné povahy, však v žádném případě nezbavuje navrhovatele možnosti domáhat se soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, která má následně v Politice uvedený záměr konkretizovat. Územně plánovací dokumentací stavební zákon rozumí zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Všechny uvedené nástroje územního plánování se obligatorně vydávají formou opatření obecné povahy, což mimo jiné znamená oprávnění navrhovatelů uplatnit případné zkrácení svých práv postupem dle ustanovení § 101a soudního řádu správního.

### **Další opatření obecné povahy vydávané dle stavebního zákona**

Nejvyšší správní soud se v oblasti územního plánování dále zabýval např. přezkumem **vymezení zastavěného území** (rozsudek ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 1/2008-39). Povaha tohoto vymezení nebyla v řízení sporná, neboť je podle § 59 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 vydáváno formou opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud posoudil jako opatření obecné povahy také rozhodnutí o **ochranném pásmu letiště** vydané podle § 39 stavebního zákona z roku 1976 (rozsudek ze dne 1. 2. 2011, čj. 2 Ao 6/2010-93). Nejvyšší správní soud shledal projednávanou situaci obdobnou případům územních plánů vydaných podle stavebního zákona z roku 1976 a konstatoval, že „Ochranné pásmo kolem letiště bylo vydáno ve formě územního rozhodnutí dle dřívějšího stavebního zákona již 5. 6. 1995. S účinností 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 předpisů (dále jen „zákon o civilním letectví“),

jsou ochranná pásma kolem letišť a leteckých staveb komplexně upravena v § 37 a násl. tohoto zákona.

Původně podle odstavce 1 tohoto ustanovení ochranná pásma vznikala dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí. S účinností od 1. 1. 2010 ovšem ochranné pásmo kolem leteckých staveb zřizuje Úřad pro civilní letectví opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování. Opatřením obecné povahy podle věty druhé Úřad stanoví parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb. Je pravdou, že územní rozhodnutí bylo v daném případě vydáno před účinností uvedeného zákona o civilním letectví, za účinnosti zákona č. 47/1956 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, byť nebylo vydáno podle něho, ale podle dřívějšího stavebního zákona. Naskýtá se tak otázka, zda se novela označující dosavadní rozhodnutí o ochranných pásmech za opatření obecné povahy na takové rozhodnutí rovněž vztahuje.“ Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že článek II bod 6 z. č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, který zní: „Ochranná pásma zřízená kolem leteckých staveb do dne nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za ochranná pásma zřízená opatřením obecné povahy podle § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“ (...), je třeba vztáhnout i na ochranné pásmo vydané jako územní rozhodnutí v r. 1995. a dovedl, že „rozhodnutí o ochranném pásmu naplňuje i obecné znaky opatření obecné povahy, stejně tak jako jím je i po materiální stránce.“

### **6.13 Pozemní komunikace**

Nejvyšší správní soud dále jako opatření obecné povahy uznal stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která od 1. 4. 2008 (tj. po zrušení § 129 odst. 1 **zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích**, z něhož plynulo, Že se na proces tohoto ustanovení nevztahoval správní řád) zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích (rozsudek ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100). Místní úpravu provozu na místní komunikaci spočívající v umístění dopravního značení (vyhrazeného parkoviště a zákazu zastavení) jakožto opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud přezkoumával také v rozsudku čj. 9 Ao 2/2011-53, v němž s odkazem na předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a uvedl, že „umístěním dopravní značky na konkrétní místo totiž dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností blíže nespecifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní

situaci, která existuje na daném místě. (...) stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, provedené způsobem zakládajícím pro účastníky silničního provozu odlišné povinnosti, než které by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, má povahu opatření obecné povahy v materiálním smyslu a lze tedy proti němu podat návrh na jeho zrušení (popř. jeho části) podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s.“ Současně soud upozornil, že pokud však oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku za opatření obecné povahy označovat. a za opatřením obecné povahy prohlásil zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ty informativní značky, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci. V projednávané věci (zřízení vyhrazeného parkoviště) soud dovodil „že se nejedná o značení, které by sloužilo pouze k orientaci ostatních účastníků dopravního provozu, jako je např. označení „slepá ulice“, ale o značení, které ostatním účastníkům silničního provozu zakazuje na vyhrazeném místě parkovat. V případě posuzovaného stanovení ve věci vyhrazeného parkoviště se tedy jedná o omezení neurčeného okruhu adresátů, přičemž se nejedná o takový druh vyhrazeného parkoviště či stání, které vyplývá z obecné právní úpravy. Takovým dopravním značením je např. umístění určitého počtu vyhrazeného stání pro osoby zdravotně postižené na všech vyznačených vnějších i vnitřních odstavných a parkovacích plochách a v hromadných garážích pro osobní motorová vozidla ve smyslu vyhlášky č. 398/32009 Sb., o obecných technických požadavcích, zabezpečujících bezbariérové užívání staveb. Skutečnost, že ke zřízení vyhrazeného parkoviště musí být mimo jiné udělen také souhlas se zvláštním užíváním příslušné komunikace, nemá na podstatu tohoto dopravního značení, které splňuje základní znaky opatření obecné povahy v materiálním smyslu, žádný vliv.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí k spornému výkladu místní komunikace v rozsudku ze dne 29.5.2009, 4 Ao 1/2009-58 uvedl, že místními komunikacemi jsou pouze ty pozemní komunikace, které byly rozhodnutím příslušného správního orgánu do kategorie „místní komunikace“ (§ 3 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb.), popř. podle dřívější právní úpravy do sítě místních komunikací zařazeny (§ 8 vyhl. č. 136/1961 Sb., ; § 6 vyhl. č. 35/1984 Sb.)

#### **6. 14. Volby**

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatřením obecné povahy je také usnesení zastupitelstva obce podle § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do



zastupitelstev obcí, kterým se stanoví členění území obce na více volebních obvodů (rozsudek ze dne 9. 8. 2010, čj. 4 Ao 4/2010-195). Konstatoval, že napadený bod usnesení „naplňuje co do konkrétnosti (individuálnosti) vymezení svého předmětu povahu opatření obecné povahy. K tomuto závěru je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutné dospět na základě poznatku, že napadený bod usnesení stanoví členění území určité konkrétní obce, v tomto případě hlavního města Prahy, a to toliko jednorázově, ve vazbě na konání jedněch konkrétních voleb do zastupitelstva obce, resp. zastupitelstva hlavního města Prahy, vyhlášených rozhodnutím prezidenta republiky č. 207/2010 Sb., který stanovil dny jejich konání na pátek a sobotu 15. a 16. října 2010. S odkazem na výše uvedené názory německé právní doktríny, které lze bezpochyby aplikovat i na tento případ, lze konstatovat, že napadený bod usnesení upravuje jednotlivý případ, tedy s ohledem na čas, místo a ostatní okolnosti určitý (konkrétní) skutkový stav, resp. konkretizovaný předmět a určitou zachycenou (fixovanou) situaci. Zároveň shledal i naplnění druhého znaku opatření obecné povahy - obecnost, neurčenost vymezení subjektů: „Je zjevné, že napadený bod usnesení je namířen na neurčitý a přesně neurčitelný počet osob, když jeho adresáty jsou ve smyslu § 4 zákona o volbách do zastupitelství obcí, všechny osoby, které mají, resp. budou mít právo volit v rámci komunálních voleb, konaných v říjnu 2010, do zastupitelstva obce v daném případě hlavního města Prahy“. Obdobný případ (usnesení zastupitelstva, kterým se stanoví počet členů zastupitelstva a vytvoří se 5 devíti mandátových volebních obvodů) posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8.9.2010, čj. 1 Ao 4/2010-154.

Ústavní soud nálezem ze dne 29.3.2011, Pl. ÚS 50/10, rozhodoval ve věci Voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy v říjnu 2010 o ústavní stížnosti podané proti rozhodnutí Městského soudu v Praze. Ústavní soud uvedl, že předmětem řízení u Městského soudu v Praze byl přezkum platnosti voleb, nikoliv přezkum rozhodnutí, která volbě předcházela a jen vytvořila podmínky, za nichž volby měly proběhnout a také proběhly. Stěžovatelé namítali neplatnost voleb v souvislosti s rozhodnutím Zastupitelstva, kterým byla Praha rozdělena na volební obvody a navrhli současně zrušení části ustanovení § 27 odst. 1 zákona o volbách. Podle Ústavního soudu však přehlídli, že dané ustanovení upravuje pravidla organizace voleb, která jsou z hlediska soudního přezkumu oddělena od voleb samotných. Uvedené rozhodnutí Zastupitelstva totiž tím, že má charakter opatření obecné povahy, podléhá samostatnému soudnímu přezkumu, který je v jurisdikci Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí Zastupitelstva je svou povahou pravidlem organizace a z

hlediska soudní kontroly má samostatnou povahu, kdy s příslušným návrhem není třeba čekat na výsledek voleb. Takový návrh byl také učiněn a Nejvyšší správní soud o něm řádně rozhodl. Právní mocí jeho rozsudku, resp. uplynutím lhůty k podání ústavní stížnosti proti němu, byla otázka zákonnosti nastavení pravidel voleb uzavřena. Nelze ji tedy znovu otevírat po uskutečnění volbě; v ní volič rozhodl podle soudem přezkoumaných pravidel a v takovém případě lze připustit napadení voleb jen tehdy, byl-li vadný samotný průběh voleb.

## 7. Negativní vymezení opatření obecné povahy

Kromě již výše zmíněné politiky územního rozvoje. Nejvyšší správní soud neuznal opatření obecné povahy v následujících případech:

Opatřením obecné povahy není **úřední sdělení, jímž dává Česká národní banka v souladu s § 49b odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, na vědomí výklad ustanovení zákona č. 87/1995 Sb., týkajících se způsobu zápočtu uhrazovací povinnosti členů do kapitálu družstevní záložny** (rozsudek ze dne 21. 11. 2006, čj. 2 Ao 1/2006-47). Nejvyšší správní soud poznamenal, že úřední sdělení... „svým zákonným vymezením plní úlohu informační a mají jistě svůj význam v dohledové činnosti i z hlediska preventivního.“ (...) ..... napadená část úředního sdělení pouze interpretuje zmíněná zákonná ustanovení, aniž by zákon jakkoli překračovala. Odpůrce určitým způsobem vyložil ustanovení zákona a tento svůj výklad poskytl formou úředního sdělení na vědomí subjektům, kterých se týká. Odst. 3 pak je upozorněním na možné důsledky jiné praxe, aniž by ovšem tyto důsledky plynuly přímo z vydání tohoto sdělení; jejich případné vyvození vždy musí vycházet ze zákonných podmínek. Ani v odst. 4 nelze shledat znaky opatření, neboť jím odpůrce pouze vymezuje dobu tolerance odlišného přístupu. Přimo z tohoto sdělení neplynou závazné povinnosti, jejichž nedodržení by vedlo k dalším opatřením ze strany odpůrce, nikdy by totiž nic takého nemohlo vycházet pouze z nerespektování daného sdělení, a odpůrce to v něm ani netvrdí. Jakákoliv možná opatření by nebyla důsledkem opatření, ale jen důsledkem zákona, který byl v rozhodném ustanovení pouze určitým způsobem vyložen. Nejen označením, ale i svým obsahem se jedná o výkladové stanovisko k zákonné úpravě a jeho promítnutí do praxe“.

V rozsudku ze dne 19. 5. 2008, čj. 5 Ao 2/2008-23, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že materiální ani formální znaky opatření obecné nenaplnují ani závazné nařízení a jiné **pokyny vydané ústředním správním orgánem** (v posuzované věci Ministerstvem

obranu) 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). V daném případě se jednalo o interní pokyny, které nejsou samy o sobě způsobilé založit navrhovateli konkrétní práva a povinnosti.

Obdobně **instrukci Ministerstva spravedlnosti** posoudil Nejvyšší správní soud jako tzv. akt řízení, nikoli opatření obecné povahy (rozsudek ze dne 1. 12. 2010, čj. 3 Ao 6/2010-57). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl, že... „Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro ty subjekty, které jsou uvedeny v § 11 zákona č. 2/1969 Sb. V tomto rámci je oprávněno řídit podřízené složky vydáváním tzv. aktů řízení, tedy mj. instrukcí. V projednávané věci je okruh adresátů instrukce omezen na podřízené subjekty, jak jsou vymezeny v § 2 instrukce. Pro úplnost se poznamenává, že k vydání (resp. vydávání) instrukcí neexistuje žádné speciální zákonné zmocnění, protože, jak bylo shora vyloženo, možnost či povinnost vydávat instrukce plyne ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Instrukci nelze považovat za opatření obecné povahy již proto, že žádný zvláštní zákon odpůrci (Ministerstvu spravedlnosti) neukládá vydat závazné opatření obecné povahy (§ 171 správního řádu), jehož návrh by navíc musel být projednáván postupem podle části šesté správního řádu“.

V rozsudku ze dne 30. 3. 2011, čj. 1, \0 1/2011-49, posoudil Nejvyšší správní soud **rámcový vzdělávací program** vydaný podle § 4 zákona Č. **561/2004** Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), jako tzv. vnitřní předpis, nikoliv jako opatření obecné povahy. Konstatoval, že „rámcové vzdělávací programy představují příklad tzv. vnitřních předpisů“ Obdobně tomtéž rozsudku neuznal Nejvyšší správní soud jako opatření obecné povahy **doporučení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy**, které je toliko právně nezávazným dokumentem, a tudíž není způsobile bezprostředně zasáhnout do ničích práv.

Právním předpisem, a nikoli opatřením obecné povahy, je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010-55, **cenový výměr Ministerstva financí** vydány" podle § 10 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, který pro obecný okruh adresátů obecně reguluje ceny v železniční dopravě. V posuzovaném případě byl okruh adresátů vymezen " obecně rovinně; nebyl uveden žádný' konkrétní dopravce (natož cestující), na kterého se výměr vztahuje. Cenový výměr však nenaplňoval druhý znak opatření obecné povahy - konkrétně určený předmět. Nejvyšší správní soud uvedl, že „předmět regulace je

proveden v obecné rovině. Nejsou zvlášť vyjmenovány konkrétní linky či vlaky, kde je jízdné regulováno. Také výjimky z obecné regulace jsou provedeny nikoliv konkrétně, ale obecně.“

Právním předpisem je rovněž **nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší)** vydané k provedení § 48 odst. 2 písmo c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, (§ 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích). V rozsudku ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, Nejvyšší správní soud poznamenal, že „formu aktu, v níž má být Program vydán (právní předpis),.....stanoví výslovně zákon. Přitom žádné okolnosti případu nezaložily pochybnost k úvaze, že se snad nejedná o právní předpis i z hlediska materiální stránky.“

Opatřením obecné povahy není ani **stavovský předpis**, kterým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta (rozsudek ze dne 25. 2. 2011, čj. 5 Ao 1/2011-22). V posuzované věci Nejvyšší správní soud uvedl, že stavovský předpis „ má charakter právního předpisu a teoreticky má značnou podobu s obecně závaznými vyhláškami územní samosprávy. Adresáti norem ve stavovských předpisech však nejsou osoby nacházející se na určitém území, jak je tomu u krajů a obcí, ale osoby vykonávající určité povolání. (...) Adresátem povinností, které jsou ukládány stavovským předpisem, který je přijímán orgány samosprávy příslušné profesní skupiny, je ten – a pouze a právě ten, kdo se přímo nebo skrze volené zástupce podílí na jejich přijetí. (...)..... Zákon o advokacii ani jiný právní předpis řízení o vydání opatření obecné povahy neupravuje. Jakkoliv tedy Nejvyšší správní soud nevylučuje, že proces přijímání opatření obecné povahy může být upraven i ve zvláštním zákonu, tj. že zvláštní zákon nestanoví toliko kompetenci správnímu orgánu vydat závazné opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 171 s. ř. s, nýbrž vymezí i příslušnou proceduru jeho přijímání, je v nyní projednávaném případě zřejmé, že tomu tak není. Žádný právní předpis, jak bylo naznačeno, neukládá odpůrci vydat opatření obecné povahy v oblastech, do nichž navrhovatel směřuje.

Nejvyšší správní soud odmítl uznat za opatření obecné povahy také **odtažení motorového vozidla** z místní komunikace Správou služeb městské policie a jeho umístění na střežené parkoviště (rozsudek ze dne 22.8.2007, čj. 2 Ao 1/2007-65). Dospěl k závěru, že „ v daném případě nebyl adresát úkonu definován obecně, ale právě naopak konkrétně, neboť adresátem odtažení navrhovatelova vozidla byl navrhovatel sám“ nebyly tedy splněny materiální ani formální znaky opatření obecné povahy.

Podle rozsudku ze dne 21. 2. 2008, čj. 1 Ao 1/2008-46, není opatřením obecné povahy ani **kanalizační řád** vydaný podle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, neboť ve smyslu negativní definice opatření obecné povahy obsažené v § 171 správního řádu z roku 2004 nevydává kanalizační řád „správní orgán“ ani žádnému správnímu orgánu žádný zvláštní zákon neukládá kanalizační řád vydat.

Opatřením obecné povahy není ani **sazebník úhrad za poskytování informací** podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydaný ke sjednocení postupu zaměstnanců státní instituce a jen tyto zaměstnance také zavazující (rozsudek ze dne 31. 8. 2011, čj. 8 Ao 4/2011-22). V projednávaném případě vydal sazebník pro úhradu nákladů za poskytnutí informací Ústavní soud - jako povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Ústavní soud vydal napadený sazebník z důvodu sjednocení postupu svých zaměstnanců, Okruh adresátů sazebníku je proto omezen pouze na podřízené subjekty, sazebník lze tedy považovat za vnitřní přepis či interní normativní akt. .

## **8. Nejčastější důvody zrušení opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem**

Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudy vyplývá, že nejčastějším důvodem pro zrušení opatření obecné povahy byla skutečnost, že opatření obecné povahy neobstálo ve třetím kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy v souladu se závěry rozhodnutí čj. 1 Ao 1/2005 (č. 740/2006 Sb. NSS), a tedy v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Hlavním důvodem byly především nevypořádané námitky, jejich nesprávné posouzení, jejich nezahrnutí do odůvodnění opatření obecné povahy. Mezi další procesní pochybení patří nepřezkoumatelnost odůvodnění, vnitřní rozpornost či nerespektování stanovisek orgánů ochrany životního prostředí.

Dále se v šesti případech objevuje i zrušení v kroku čtvrtém, tj. rozpor s hmotným právem. Zde můžeme narazit na nedostatky typu rozporu textové a grafické části územně plánovací dokumentace, absence liniových staveb (koridorů) v nadřazené územně plánovací dokumentaci, setkáváme se zde i s časově neomezenými stavebními uzávěrami.

Méně časté je pak zrušení až v pátém kroku testu, tj. v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Tento důvod se objevuje čtyřikrát a míří např. na případy omezení vlastnického práva bez poskytnutí náhrady, úplný zákaz stavět větrné elektrárny v daném území či nepřiměřený zásah do práv zařazením pozemku do odlišných zón v rozporu s původním územním plánem.

Nejméně častým (dvakrát) je pak zrušení v druhém kroku algoritmu, tedy překročení meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires) - např. stanovení místní úpravy silničního provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci nevlastníkem či nedostatek zákonných podmínek pro vydání nařízení (zde nařízení Správy národního parku Šumava).

Žádné z Nejvyšším správním soudem přezkoumávaných opatření obecné povahy dosud nebylo zrušeno hned v prvním kroku algoritmu, tedy v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy.

## Závěr

Cílem mé práce bylo objasnění problematiky opatření obecné povahy a to ve vztahu k otázkám, co je možné považovat za opatření obecné povahy, jaké jsou jeho hlavní znaky, za jakých podmínek lze tento institut v rámci veřejné správy využít. Práce je však především zaměřena na objasnění možnosti ochrany jednotlivců, kteří se cítí být na svých právech konkrétním vydaným opatřením obecné povahy dotčeni u správního soudu.

První část práce, která je věnována rešerši a analýze judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu týkající se institutu opatření obecné povahy. Je zde řešena otázka, co lze za opatření obecné povahy dle judikatury považovat, jakým stylem probíhá argumentace soudů v případě pochybností, zda se opravdu jedná o tento institut, či jestli jsou upřednostňovány znaky formální nebo materiální, případně jejich kombinace. Z rešerše judikatury je patrné, že soudy při posouzení opatření obecné povahy spíše preferují materiální hledisko před hlediskem formálním. Základem argumentace je vždy posouzení materiálních znaků, a to konkrétně určeného předmětu a obecně vymezeného počtu adresátů, a to i v případě, že je posuzovaný akt ve speciálním zákoně označen jako opatření obecné povahy, absence materiálních znaků totiž vždy vede ke zrušení opatření obecné povahy. Naopak je možné, že pokud formálně neoznačený akt splňuje materiální hlediska, je označen jako opatření obecné povahy. V této části je pojednáno o procesních předpisech vztahujících se k vydávání opatření obecné povahy a možnostech jeho přezkumu v správním řízení. Následuje popis řízení o opatření obecné povahy před správními soudy po novele soudního řádu správního.

V druhé části práce jsou popsány jednotlivé typy opatření obecné povahy z hlediska jejich úpravy v zvláštních zákonech a výsledky judikatorní činnosti soudů vztahujících se k již vydaným opatřením obecné povahy správními orgány.

Význam problematiky přezkumu opatření obecné povahy se bude v důsledku stále častějšího výskytu tohoto institutu ve zvláštních zákonech zvyšovat a předpokládá se nárůst návrhů na přezkum opatření obecné povahy v správním soudnictví i z toho důvodu, že z přechodných ustanovení stavebního zákona vyplývá, že v průběhu nejbližších let prakticky všechny územní plány všech obcí budou muset být vydány dle nové procedury jako opatření obecné povahy. Domnívám se, že se u opatření obecné povahy může jednat o významný zásah do práv jednotlivců, a podle mého názoru k ochraně práv dotčených osob, kteří v soudním řízení správním mohou vystupovat jako navrhovatelé nebo jako osoby na řízení zúčastněné novela soudního řádu správního významnou měrou přispěla.

## **Resumé**

The aim of my work was to clarify the problematic area of general administrative measures in the relation to the questions of the characteristics and the conditions of using this instrument in the practice. My work is mainly aimed to clarify the possibility of protecting individuals who feel their rights to be issued by a particular measure of general concern to the Administrative Court.

First part of my work deals with background research and analysis of the judicature of the Supreme Administration Court and Constitutional Court. Question which I try to solve is what can we consider as the general administrative measure according to the judicature, what arguments are used by the court when there are doubts about it, whether it is really this institute, whether they prefer formal or material characteristics of their combination. In the judicature background research we can find that the mentioned courts prefer material point of view more than the form. The base of the argumentation is to judge the material characteristics concretely the object, the subjects also in the case when the judged act is the special law named as general administrative measures. The absence of the material characteristics leads to the abolition of the act. On the other side it is possible that when the act is formally named differently but it has the material characteristics it is considered as the general administrative measures. This section discusses the procedural rules relating to the issuance of general measures and options to review in the administrative proceedings. The following describes the procedure for general measures before the administrative courts by amendment of the Administrative Procedure Code.

In the second part of my work deals with different types of general measures in terms of their treatment in special laws and the courts jurisprudence results related to the already issued a general measure administrations.

The importance of the issue of review of measures of a general nature will be the consequences still more frequent occurrence of this institute in special laws to increase and is expected to increase for a review in a general measure of administrative justice also because of the transitional provisions of the Building Act that over the next few years virtually all development plans of all municipalities will have to be issued under the new procedures as a general measure.

I think that is the measure of a general nature may be a significant interference with the rights of individuals, and in my opinion, to protect the rights of individuals who, in administrative proceedings may appear as applicants or as persons involved in the management of the Administrative Procedure novel contributed significantly.



## Literatura

### Knižní literatura

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.343 s.

HARVÁNEK, 1. et al. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008.501 s.

HENDRYCH, D. O opatření obecné povahy trochu jinak. In *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu, Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.-19. června 2007*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 225-235.

Jiří Hoetzel: *Soudní kontroly veřejné správy* (1926),

Jiří Hoetzel: *Československé správní právo. Část všeobecná* (1934).

Merkl Adolf: *Obecné právo správní* (1931),

KNAPP, V.: *Teorie práva*, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 1995.247 s.

ONDRUŠ, J. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vydání, Praha: Linde, 2005. 515 s.

POTĚŠIL, L. Pojem rozhodnutí podle judikatury rozšířeného senátu nejvyššího správního soudu. In *Dny práva - 2009 - Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 30. 05. 2011]. s. 107 - 112. Dostupné z:

< <http://www.law.muni.cz/sborniky>

PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (v nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s.

PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu, Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.-19. června 2007*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 103-118.

PRŮCHOV Á, I. et al. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno Masarykova univerzita, 2010. 411 s.

SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008. 428 s.  
Literatura :

VEČEŘA M., DOSTÁLOVÁ J., HARVÁNEK 1., HOUBOVÁ D. *Základy teorie práva: multimediální učební text*. 2., neznám. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2008. 106 s.

VEDRAL, J. *Správní řád - komentář*. II vydání. Praha: Nakladatelství BOVA Polygon, 2006, 2012.

### **Časopisecká literatura**

BERNARD, M. Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. In: *Via Iuris*, příloha Právního fóra, č. 3, 2006, s. 46. In:

BĚLOHRADOV Á, J., POLÁČKOV Á, M. *Vybraná řízení v souvislosti s ochranou nerostného bohatství*. ASPI - Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2010.

KNĚŽÍNEK, J. *Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení*. ASPI - Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2007.

KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3, s. 183-189.

VEDRAL, J. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona)*. ASPI - Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2009.

### **Právní předpisy**

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práva svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

## **Internetové zdroje**

*Sněmovni tisk 201/0, Vládní návrh zákona správní řád.* Databáze on line [cit. 20. 03. 2011]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CTI=0>>.

*Sněmovni tisk 319/0, Novela zákona - soudní řád správní.* Databáze online [cit. 20. 05. 2011]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CTI=0>>.

*Sněmovni tisk 626/0, část č. 1/3 Novela zákona o technických požadavcích na výroby.* Databáze on line [cit. 20. 05. 2011]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=626/0&CT1=0>>.

*Sněmovni tisk 838/0, část č. 1/2 Novela zákona o bankách.* Databáze online [cit. 20. 05. 2011]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=838&CT1=0>>.

*Sněmovni tisk 998/0, část č. 1/11 Vládní návrh zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).* Databáze online [cit. 20. 03. 2011].

Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=998&CTI=0>>.

*Sněmovni tisk 1091/0, Novela zákona o vnitrozemské plavbě.* Databáze online [cit. 20. 05. 2011]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=1091&CT1=0>>.

Vláda ČR: Důvodová zpráva k návrhu zákona správní řád. Obecná část., ze dne 6.2.2003, Poslanecká sněmovna tisk č. 201/0.

[www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

[www.concourt.cz](http://www.concourt.cz)

### **Právní informační systémy**

ASPI - automatizovaný systém právních informací.