

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Opatření obecné povahy

Martin Zeman

Plzeň 2018

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen, 2018

.....

Martin Zeman

Poděkování

Na tomto místě chci poděkovat svému vedoucímu práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za veškeré rady a pomoc při zpracování práce.

Obsah

Úvod.....	8
1 Organizace veřejné správy	9
1.1 Státní správa	9
1.1.1 Přímá státní správa	9
1.1.2 Hlava státu.....	10
1.1.3 Vláda	10
1.1.4 Ministerstva.....	10
1.1.5 Jiné ústřední orgány	10
1.2 Nepřímá státní správa.....	11
1.2.1 Obecní úřady	11
1.2.2 Pověřené obecní úřady	12
1.2.3 Obecní úřady obcí s rozšířenou působností.....	12
1.2.4 Krajské úřady	13
1.2.5 Jiné orgány obcí a krajů.....	13
1.2.6 Subjekty, kterým byl výkon státní správy propůjčen	14
1.3 Nezávislá státní správa	14
1.4 Samospráva	14
1.4.1 Územní samospráva	15
1.4.2 Obce	15
1.4.3 Kraje	17
1.4.3 Zájmová a profesní samospráva.....	18
1.5 Ostatní veřejná správa	19
2 Opatření obecné povahy	21
2.1 Abstraktní akty	22
2.2 Konkrétní akty.....	23
2.3 Abstraktně konkrétní akty	23
3 Opatření obecné povahy v platné právní úpravě	24
3.1 Zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku	24
3.2 Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.....	24
3.3 Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství.....	24
3.4 Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.....	25
3.5 Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon	25
3.6 Zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon	25
3.7 Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví	26
3.8 Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách	26
3.9 Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.....	26

4.1 Soudní přezkum opatření obecné povahy před 1. lednem 2012.....	28
4.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy po 1. lednu 2012.....	28
4.3 Judikatura ve věcech soudního přezkumu opatření obecné povahy	28
4.4 Judikatura Nejvyššího správního soudu	30
5 Vady správních aktů.....	33
5.1 Druhy vad správních aktů	33
Nicotnost opatření obecné povahy	34
5.2 Opatření obecné povahy jako správní akt	35
5.3 Vydávání opatření obecné povahy	35
6 Právní účinnost opatření obecné povahy.....	37
6.1 Realizace opatření obecné podoby	38
6.2 Vykonatelnost opatření obecné povahy	39
7 Základní procesní stránka opatření obecné povahy	40
7.1 Řízení o návrhu opatření obecné povahy	41
7.2 Veřejné projednání návrhu	42
7.3 Připomínky a námitky	42
7.3.1 Připomínky	43
7.3.2 Námitky	44
8 Oznámení opatření obecné povahy	46
8.1 Vykonatelnost opatření obecné povahy	47
Závěr.....	48
Zdroje:	50

Úvod

Diplomová práce je členěna na 8 jednotlivých hlavních kapitol, úvod a závěr. V počátku diplomové práce seznamuje autor čtenáře s organizací veřejné správy a způsoby, jakými veřejná správa funguje. Podrobnější rozebráním modelů fungování veřejné správy se zabývá kapitola s názvem organizace veřejné správy, ve které se setkáme podrobněji s jednotlivými subsystémy veřejné správy státní správou a samosprávou. Následně se seznámíme podrobněji s institutem, který dal název této diplomové práci, opatření obecné povahy. Na české právní úpravě je patrná inspirace zahraničními úpravami, zejména úpravou německou a švýcarskou.

Přínosnou kapitolou pro praxi veřejné správy je část zabývající se opatřením obecné povahy v platné právní úpravě resp. v jednotlivých zákonech, kde nachází tento institut uplatnění. Následující část se zabývá způsobem soudního přezkumu opatření obecné povahy před 1. lednem 2012, tedy do přijetí novely soudního řádu správního.

Zbylá část diplomové práce se věnuje judikatuře a rozhodovací praxi veřejné správy a soudů. Významná část se věnuje vadám správních aktů a druhům těchto vad. Část práce rozebírá správní akty s drobnými formálními chybami či omyly, správní akty věcně nesprávné, u kterých se lze domoci nápravy formou odvolání či rozkladem vadných aktů.

Práce se také zabývá základními procesními stránkami opatření obecné povahy. Významná pozornost je věnována jednotlivým zákonům, ve kterých je opatření obecné povahy zakotveno. Vybráno bylo 10 různých právních úprav, kde v každé z nich působí opatření obecné povahy jiným dojmem. Například v energetickém zákoně slouží opatření obecné povahy jako nástroj regulátora trhu - Energetického regulačního úřadu – k napravování tržního prostředí.

Z pohledu materiálního a formálního přístupu na institut opatření obecné povahy je jednoznačná definice českého přístupu takřka nemožná. Přestože zavedení opatření obecné povahy do českého právního řádu znamenalo příklon k materialistickému pojetí, tak postupnou rozhodovací praxí správních orgánů a také soudů (Nejvyšší správní soud a Ústavní soud) nastal postupný příklon k formálnímu hledisku, nicméně po čase se náhled opět navrátil k původnímu materialistickému pojetí, u kterého zatím zůstal.

1 Organizace veřejné správy

Pokud hovoříme o organizaci veřejné správy, pak ji chápeme jako veřejnou správu v jejím organizačním pojetí. Organizační modely veřejné správy vychází z historických tradic daného státu.

Odborná literatura se v modelech organizace veřejné správy liší. Zatímco Horzinková, Novotný pojmají samosprávu jako podmnožinu ostatní veřejné správy, tak Hendrych staví samosprávu a ostatní veřejnou správu do podmnožiny veřejné správy jako takové. Na druhou stranu Horzinková, Novotný sice uvádějí subsystémy odděleně, na druhou stranu připomínají, že zcela oddělené nejsou, ale vzájemně se prolínají a doplňují. Hendrych se oproti Horzinkové s Novotným rozchází také v zařazení nezávislých správních orgánů. Hendrych označuje Z hlediska teorie rozeznáváme tři základní organizační modely: hierarchický, participační a konzultativní.¹

Ústavní základy české veřejné správy tvoří ústavní pořádek ČR. Konkrétně se však ústavní pořádek organizací veřejné správy nijak nezabývá, pouze poskytuje prostor pro konkretizaci zákony tak, aby byl zajištěn výkon veřejné správy.

1.1 Státní správa

Systematické institucionální vymezení státní správy není záležitostí jednoduchou, zejména proto, že státní správa je složitý systém je někdy velice těžké určitou instituci zařadit². Jako jeden z typických znaků státní správy považujeme vztah nadřízenosti a podřízenosti. Organizace státní správy se neustále mění, její podoba je závislá na státním zřízení, stupni vývoje společnosti.

1.1.1 Přímá státní správa

O státní správě vykonávané přímo hovoříme tehdy, je-li vykonávaná státem a jeho orgány. V tradičním modelu přímé státní správy se za její vykonavatele považují státní orgány a správní úřady jako organizační složky bez právní subjektivity nebo ostatní součásti³.

¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.

² HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR: teorie veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.

³ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR: teorie veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.

1.1.2 Hlava státu

Podle státního zřízení daného státu se výrazně liší rozsah pravomocí a kompetence hlavy státu, v případě ČR prezidenta republiky. Zařazení prezidenta republiky mezi vykonavatele státní správy je částečně sporné, jelikož pouze v úkonech dle čl. 62 Ústavy, tj. v úkonech, ve kterých není nutná kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vládního kabinetu je toto zařazení možné.⁴

1.1.3 Vláda

Z hlediska Ústavy je vláda vrcholným orgánem výkonné moci. Vláda je složena z předsedy, místopředsedů a jednotlivých ministrů. Vláda rozhoduje jako kolegiální orgán formou usnesení, k jehož přijetí je potřeba nadpoloviční většiny všech členů vlády. Existují dva typy usnesení: interní, která zavazují jen členy vlády a vedoucí správních úřadů přímo řízených vládou a orgány krajů a obcí při výkonu státní správy, externí akty jsou například nařízení vlády. V rámci veřejné správy plní vláda především funkci řídicí, koordinační a kontrolní. Vláda je, jako jediný orgán z výkonné moci, nadána zákonodárnou iniciativou.⁵

1.1.4 Ministerstva

Ministerstva jsou ústředními správními úřady s dílčí věcnou působností. V čele ministerstva stojí ministr, jež je členem vlády a odpovídá za činnost ministerstva a vykonává v rozsahu působnosti ministerstva pravomoci jako orgán státu. Působnost jednotlivých ministerstev je stanovena zákonem č. 2/1969 Sb. v platném znění. Ministerstva vykonávají nařizovací činnost pomocí vydávání právních předpisů ministerstva, které se označují jako vyhlášky.

1.1.5 Jiné ústřední orgány

Mezi jiné ústřední orgány řadíme správní úřady s celostátní působností. Jedná se o specializované orgány věcně spadající pod vládu. Při své činnosti se tyto orgány spolupodílejí na tvorbě jednotné státní politiky a při své činnosti ji také prosazují a uskutečňují. Svým

⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.

⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.

charakterem se nejvíce blíží charakteru ministerstev. Pro jejich zřizování a organizační strukturu platí stejná pravidla jako v případě ministerstev, nicméně v jejich čele nestojí ministr, ale předsedou vlády nebo prezidentem jmenovaný vedoucí pracovník. Konkrétní postavení těchto správních orgánů je vymezeno zvláštními zákonnými a podzákonnými předpisy. *Těmito správními úřady jsou: Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky, Český telekomunikační úřad.*⁶

Částečně se mezi tuto část veřejné správy dají zařazovat také Nezávislé správní úřady.

1.2 Nepřímá státní správa

Mezi nepřímé vykonavatele státní správy řadíme ty orgány jiných právních subjektů než stát. Jedná se zejména o orgány obcí a krajů vykonávající státní správu formou tzv. přenesené působnosti nebo také propůjčené působnosti. Přenesená působnost je v jednotlivých obcích a krajích vykonávána několika možnými způsoby: obecním úřadem nebo jiným orgánem obce, krajským úřadem, regiony soudržnosti. Nepřímou státní správu vykonávají také veřejnoprávní korporace nebo jejich orgány či soukromoprávní subjekty. Těmto subjektům byl výkon státní správy svěřen zákonem nebo na základě zákona.

1.2.1 Obecní úřady

V rámci obecního úřadu se uskutečňuje jak výkon samostatné působnosti obce, tak přenesená působnost výkonu státní správy. *V čele obecního úřadu stojí starosta, úkoly zaměstnavatele však plní tajemník obecního úřadu*⁷. V případě, že funkce tajemníka není zřízena, pak jeho úkoly plní starosta. Funkce tajemníka obecního úřadu je povinně zřizována v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností, v dalších obcích je funkce tajemníka fakultativní. Další část obecního úřadu tvoří zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.

⁶ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR: teorie veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.

⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR: teorie veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.

Struktura obecních úřadů není pevně dána. Základní struktura obecního úřadu spočívá v rozdělení na odbory a na oddělení. Proto názvy jednotlivých odborů a oddělení se v mnoha případech zcela odlišují, kdy například dochází ke sloučení dvou odborů, které ve většině jiných obecních úřadů fungují odděleně, nebo právě naopak odbor, který v podstatné části obecních úřadů vykonává dvě odlišné činnosti, může být v daném obecním úřadě organizačně spojen na jednotné pracoviště.

Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti:

- *Plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce*
- *Pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti*
- *Rozhoduje v případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem*
- *Vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.*⁸

1.2.2 Pověřené obecní úřady

Obce s pověřeným obecním úřadem stanovuje příloha č. 1 k zákonu č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Pověřený obecní úřad vykonává přenesenou působnost určenou pro všechny obecní úřady a další přenesenou působnost svěřenou mu zákonem.

Důležitou roli hrají pověřené obecní úřady ve volbách do zastupitelstev obcí. Zde plní úlohu registračního úřadu, projednává a registruje kandidátní listiny obcí spadajících do jejich územního obvodu.

V mimořádných případech je na tyto pověřené obecní úřady delegován výkon státní správy, který je běžně v činnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností. K takovému přenesení výkonu státní správy souhlasu Ministerstva vnitra, krajského úřadu a souhlasného stanoviska příslušné obce s přenesenou působností.

1.2.3 Obecní úřady obcí s rozšířenou působností

Někdy bývají tato organizační uskupení nazývána jako tzv. malé okresy. Rozsah působnosti těchto obcí je výrazně širší než u pověřených obecních úřadů. Tyto obecní úřady vždy zřizují

⁸ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

komisi pro sociálně-právní ochranu dětí, jejímiž členy jsou členové zastupitelstva. V případech těchto obcí je také zřizována povodňová komise pro daný správní obvod, v jejímž čele je starosta obce.

Orgánem obce je také obecní policie. Zřízení či zrušení obecní policie je v kompetenci zastupitelstva na základě vydání obecně závazné vyhlášky.⁹ Obecní policie je řízena starostou, jestliže není pověřen jiný člen zastupitelstva. V případě měst a statutárních měst se obecní policie nazývá městskou policií.

1.2.4 Krajské úřady

Výkon veřejné správy na území jednotlivých krajů zabezpečují příslušné krajské úřady, jedná se jak o výkon samostatné působnosti v rozsahu uloženým zastupitelstvem a radou tak o výkon přenesené působnosti, vyjma věcí svěřených zastupitelstvu kraje. *Další významnou činností krajských úřadů je napomáhání činnosti výborů a komisí*¹⁰.

Vznik krajských úřadů souvisí s vytvořením vyšších územních správních celků podle zákona č. 347/1997 Sb. Na základě výše zmíněného ústavního zákona se vyšším územním správním celkem rozumí kraj s účinností od 1. ledna 2000.

Základní struktura krajského úřadu spočívá v rozdělení na odbory a na oddělení. Krajský úřad je dále tvořen ředitelem a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu.

1.2.5 Jiné orgány obcí a krajů

Tyto orgány jsou zřizovány na základě zákon pro výkon přenesené působnosti, v případě obcí starostou, v případě krajů hejtmanem. V čele tohoto orgány zpravidla stojí odborně způsobilý pracovník v dané problematice, pokud není zákonem stanoveno jinak. Dále sem spadají např. orgány zřizovány dle § 38 a 38a zákona č. 359/1999 Sb. Příkladem mohou být organizace a centra sociálních služeb.

⁹ 553/1991 Sb. Zákon o obecní policii. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>

¹⁰ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

1.2.6 Subjekty, kterým byl výkon státní správy propůjčen

Subjekty mohou být jak fyzickými, tak právnickými osobami. Úkolem těchto subjektů je výkon veřejné správy například formou dozoru nebo ochrany. Tyto vykonavatelé musí splňovat odbornostní předpoklady, jelikož se vždy jedná o specializovanou část státní správy. Jedná se například o lesní stráž, rybářskou stráž a mysliveckou stráž. Mezi pravomoce patří také ukládání blokových pokut a případná součinnost s Policií České republiky. Dále se může jednat o stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí.

1.3 Nezávislá státní správa

Jejich zařazení mezi nepřímou státní správu je však sporné, neboť se částečně dají chápat jako správní úřady, ale také se dají organizačně zcela vyčlenit mimo organizační strukturu veřejné správy. Pro hledisko nezařazení by se dal použít argument, že tyto úřady nejsou podřízeny ani vládě ani ministerstvům. Pro zařazení do struktury veřejné správy mluví fakt, že jsou financovány ze státního rozpočtu. Vedoucí pracovníci jsou zpravidla jmenováni prezidentem republiky někdy předsedou vlády v obou případech na návrh či doporučení jedné z komor Parlamentu či Parlamentu jako celku. *Z hlediska jejich postavení sem můžeme řadit např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad, Český telekomunikační úřad¹¹*, které byly zařazeny mezi správní úřady viz. výše. Jako další nezávislé správní úřady chápeme Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad veřejného ochránce práv, Radu České tiskové kanceláře, Radu České televize, Radu Českého rozhlasu, Radu pro televizní a rozhlasové vysílání.

1.4 Samospráva

Samospráva je striktně oddělována od státní správy. Výkon samosprávy je svěřen orgánům jiných právních subjektů než státu. Samosprávu můžeme dále rozdělit na dva typy a to na územní a na zájmovou. Někdy také rozlišujeme veřejnou samosprávu, která je vykonávána veřejnoprávními subjekty nestátního charakteru.

¹¹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR: teorie veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.

1.4.1 Územní samospráva

Úloha územní samosprávy vychází už z Ústavy, konkrétně z její sedmé hlavy, článku 99, kde je jako základní územní samosprávný celek ustanovena obec, vyšší územní samosprávné celky (VÚSC) jsou kraje. Původně byla formulace ohledně VÚSC v Ústavě nejednoznačná. K její konkretizaci došlo ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., kde jako definitivní jednotkou VÚSC byly stanoveny kraje. Na ústavní zákon č. 347/1997 Sb. navázaly především 3 zákony, konkrétně zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, obcích, okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. S územní samosprávou dále souvisí zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

1.4.2 Obce

Obec je základní jednotkou územní samosprávy, tak jak určuje čl. 99 Ústavy. Postavení obcí vyplývající z Ústavy je dále konkretizováno v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění. Základním úkolem obce je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů dbá zároveň na ochranu veřejného zájmu. Obec, která má více než 3000 obyvatel se nazývá městem, toto označení však nepřináší žádné dodatečné pravomoce nebo výsady pro města. Jedná se tak o pouhé gramatické označení. Zvláštního postavení se dostává městům statutárním, mezi výsady těchto měst patří především možnost členění jejich obvodu na městské obvody nebo části s možností vlastní samosprávy. *Obec je městysem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.*¹²

Působnost obcí rozdělujeme na dva základní typy, na působnost samostatnou a druhým typem je působnost přenesená. O samostatné působnosti obcí hovoříme v záležitostech, které zákon nesvěřuje krajům nebo se nejedná o výkon přenesené působnosti. Hlavním prostředkem výkonu samostatné působnosti obcí je vydávání obecně závazných vyhlášek. Výkon samostatné působnosti spočívá např. v *uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, výchovy a vzdělávání, ochrany veřejného pořádku*¹³.

Základními orgány obce jsou zastupitelstvo, rada, starosta (primátor), obecní úřad.

¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.

¹³ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.

Zastupitelstvo je voleno ve volbách do místních zastupitelstev. Volební období je čtyřleté. Počet členů zastupitelstva se řídí počtem obyvatel k 1. lednu roku, ve kterém se konají volby. Počet členů jednotlivých zastupitelstev se řídí § 68 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), kde je počet členů určen pro daný počet obyvatel následovně:

1. do 500 obyvatel 5 – 15 členů
2. nad 500 do 3000 obyvatel 7 – 15 členů
3. nad 3000 do 10 000 obyvatel 11 – 25 členů
4. nad 10 000 do 50 000 obyvatel 15 – 35 členů
5. nad 50 000 do 150 000 obyvatel 25 – 45 členů
6. nad 150 000 obyvatel 35 – 55 členů

Výkonným orgánem je rada obce a to zejména v samostatné působnosti, ale pokud stanoví zákon tak může rada obce rozhodovat také v přenesené působnosti. Na rozdíl od zastupitelstva není rada zřizována vždy. Zasedání rady, na rozdíl od zasedání zastupitelstva, nejsou veřejná. Kromě členů rady se zasedání účastní také tajemník obecního úřadu. U obcí s počtem obyvatel do 10 000 je její zřízení fakultativní, zatímco v případech obcí s počtem obyvatel nad 10 000 je rada zřizována povinně. V případech, kdy není rada ustanovena, pak její úlohu vykonává starosta obce. Počet členů rady je vždy lichý, počet se pohybuje od 5 do 11 členů. Rada je tvořena starostou obce, místostarostou (místostarosty) a dalšími volenými členy z řad zastupitelů. Celkový počet členů rady nesmí být vyšší než 1/3 členů zastupitelstva. Pokud v průběhu volebního období poklesne počet členů rady pod 5 a na nejbližším zasedání zastupitelstva nebude počet členů doplněn minimálně na 5, pak až do zvolení minimálního počtu členů rady vykonává její funkci zastupitelstvo.

Obec je navenek zastupována starostou, avšak zákon o obcích jeho postavení. Starosta je volen zastupitelstvem a je ze své funkce zastupitelstvu odpovědný. Starosta je v době své nepřítomnosti zastupován místostarostou. Zákon o obcích opravňuje zastupitelstvo ke zmocnění jakéhokoliv zastupitele k zastupování obce v konkrétních soukromoprávních vztazích. Starosta je za výkon své funkce odpovědný obci podle občanského zákoníku. Této odpovědnosti se starosta nemůže nijak zbavit s poukazem na to, že při své činnosti spoléhal na rady jiných^{14 15}.

¹⁴ 25 Cdo 1319/2004. *Salvia Kraken - fulltextové prohledávání judikatury* [online]. [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/25Cdo1319/2004>

¹⁵ HÖRZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR: teorie veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.

1.4.3 Kraje

Kraj je vyšším územně samosprávným celkem (VÚSC) podle článku 99 Ústavy, na základě upřesnění ústavním zákonem 347/1997 Sb. Tímto zákonem byl v Ústavě vyřešen rozpor, zda VÚSC mají být země nebo kraje. Na základě zákona č. 129/2000 Sb. je počet krajů stanoven na 14 včetně Hlavního města Prahy, jehož postavení je v rámci ostatních krajů specifické.

Základním úkolem kraje je podle zákona o krajích: péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů¹⁶.

Orgány kraje se v mnohém podobají orgánům obce. Mezi krajské orgány řadíme zastupitelstvo kraje, radu kraje, hejtmana kraje, zvláštní orgány kraje a krajský úřad. Základním orgánem kraje je, jak již bylo zmíněno, zastupitelstvo kraje. Počet členů zastupitelstva je závislý na počtu obyvatel kraje, kdy kraj s počtem obyvatel do 600 000 má 45 zastupitelů, krajské zastupitelstvo, jehož kraj má počet obyvatel mezi 600 000 až 900 000 čítá 55 členů a v případě krajů, které mají počet obyvatel převyšující 900 000, tak je počet zastupitelů kraje stanoven na 65 členů. Počet členů daného krajského zastupitelstva se nerozhoduje na základě posledního sčítání voleb, ale na základě počtu obyvatel, kteří žili v kraji k 1. lednu roku, v němž se konají volby do krajských zastupitelstev.

Výkonným orgánem každého kraje v oblasti samostatné působnosti je rada kraje. Zde, obdobně jako v případě počtu zastupitelů kraje platí, že pro daný počet obyvatel je určen daný počet členů rady. Na základě § 57 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb. platí, že pro kraje s počtem obyvatel do 600 000 je počet členů rady kraje stanoven na 9, zatímco v případě počtu obyvatel nad 600 000 je počet zastupitelů rady kraje stanoven na 11.

Hlavním představitelem kraje je hejtman, který je spolu se svým náměstkem (náměstky), volen zastupitelstvem kraje z řad zvolených zastupitelů pro dané volební období. Za výkon své funkce je hejtman odpovědný zastupitelstvu kraje. Mezi hlavní pravomoci hejtmana patří kontrasingnace právních předpisů kraje spolu s náměstkem hejtmana, jmenování a odvolání (s předchozím souhlasem ministra vnitra) ředitele krajského úřadu. Za další významné pravomoci lze považovat právo hejtmana pozastavit usnesení rady kraje, má-li za to, že je nesprávné, a věc předloží k rozhodnutí na nejbližším jednání krajského zastupitelstva.¹⁷

¹⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.

¹⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.

Stejně jako v případě obcí, tak i v případě kraje jsou zastupitelstvem obligatorně zřizovány výbory finanční a kontrolní, navíc oproti obcím zde existuje také výbor pro výchovu vzdělávání a zaměstnanost. Dále existuje zákonná povinnost, obdobně jako v případě obecního zřízení, že v případě pokud v kraji žije více než 5% obyvatel hlásících se k jiné národnosti než české, pak je zřizován výbor pro národnostní menšiny.¹⁸ Předseda výboru musí být z řad zastupitelů kraje.

Krajem vykonávaná státní správa probíhá jak v přenesené, tak v samostatné působnosti. O přenesené působnosti hovoříme v případech, kdy je státní správa svěřena orgánům kraje na základě zákona. V případě samostatné působnosti se jedná o záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, ale nespádají pod přenesenou působnost. Prostředkem k výkonu samostatné působnosti kraje je vydávání obecně závazných vyhlášek. Se samostatnou působností kraje také souvisí pravomoc právo kraje zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje, pokud zákon nestanoví jinak.¹⁹

1.4.3 Zájmová a profesní samospráva

V minulosti byla zájmová a profesní samospráva významnou součástí veřejné správy. Po roce 1989 však její význam značně upadl především díky negativním asociacím z doby režimu před rokem 1989. Postupně se však ukázalo, že i v současném společenském uspořádání má zájmová a profesní samospráva svoji nezastupitelnou roli, kdy dochází k znovu ustavování a různými formami k navazování na její formu z jak z doby totalitního režimu, tak na formy z doby první republiky nebo Rakouska – Uherska. Do budoucna se očekává rozmach zájmové a profesní samosprávy a to jak v oblasti počtu členů, tak především zejména v oblasti vlivu.

Z hlediska členství je u dnešních komor povinnost členství, aby mohlo být dané povolání vykonáváno. *Jedná se tak o advokátní komoru, lékařskou komoru, stomatologickou komoru, lékárnickou komoru, notářskou komoru a mnohé další.*²⁰

V oblasti společenstev se jedná zejména o živnostenská společenstva, hospodářskou komoru, sdružení či asociace hájící profesní a odborné zájmy svých členů, kde je členství založeno na dobrovolnosti.

¹⁸ Porovnání § 117 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a § 78 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

¹⁹ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

²⁰ Průcha, P.: *Správní právo, obecná část*, 6. vydání, MU Brno 2004, str. 164 - 165

1.5 Ostatní veřejná správa

Názory na tuto část veřejné správy se velmi různí, tedy konkrétně v jejím zařazení, zda se jedná o výkon státní správy, delegaci státní správy nebo nepřímou veřejnou správu.²¹

Mezi orgány ostatní veřejné správy řadíme ty orgány, které jsou odvozené od některých ústředních orgánů státní správy, ale zabývají se jen konkrétní oblastí nebo konkrétní činností. Zařazujeme sem právnické osoby, které plní veřejné služby, ať už mají povahu veřejnoprávní (Česká televize, Český rozhlas) nebo soukromoprávní. Mezi soukromoprávními rozlišujeme nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti, dobrovolné svazky obcí.

Hendrych veřejnou správu označuje jako činnosti, kterou vykonávají správní úřady, orgány územní samosprávy, orgány zájmové samosprávy nebo jiné subjekty na základě zákona. Pod pojmem veřejná správa rozumíme jednak státní správu a také samosprávu. Velmi často se s vymezení veřejné správy setkáváme pomocí negativní definice, kdy se jedná o takovou činnost, kterou nelze označit ani za zákonodárství, ani za soudnictví. V České republice je pojem veřejná správa relativně novým pojmem, neboť před rokem 1989 nebyl používán ani v odborné literatuře, ani v legislativě. Místo pojmu veřejná správa byl užíván pojem státní správa, kdy tento pojem zdůrazňoval hlavní úlohu státu a mocenský monopol komunistické strany. Veřejnou správu rozdělujeme podle toho, jaké zájmy správy sleduje. Může jít o zájmy soukromé (správa soukromá) nebo o zájmy veřejné (správa veřejná). Formy činnosti veřejné správy rozdělujeme podle materiálního slova smyslu, kdy veřejná správa je vykonávána subjekty veřejné správy, a to na základě zákona prostřednictvím svých orgánů, vykonavateli veřejné správy jsou například ministerstva nebo vláda. Činnost veřejné správy je možné dělit na základě mnoha hledisek, například na základě míry právní závaznosti, na základě právní významnosti nebo na základě míry účelnosti. Formy správní činnosti rozdělujeme na základě následujících kritérií, kdy rozdělujeme správní akty abstraktní nebo správní akty konkrétní, případně kombinace obou typů, dále správní akty jednostranné, správní akty dvoustranné nebo správní akty vícestranné.

Základní formy činnosti veřejné správy bychom mohli rozdělit do následujících podskupin:

1) abstraktní akty neboli správní předpisy

²¹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR: teorie veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.

- 2) konkrétní akty neboli správní akty
- 3) smíšené úkony
- 4) faktické úkony a donucovací úkony
- 5) veřejnoprávní smlouvy
- 6) jiné neregulativní úkony.

2 Opatření obecné povahy

Institut opatření obecné povahy byl do české právní úpravy zaveden zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, dne 24. 9. 2004. Jde o správní akt s konkrétně určeným předmětem a obecně vymezeným okruhem adresátů. Opatření obecné povahy je vymezeno v šesté části správního řádu, a to formou negativní definice v § 171, kdy se nejedná ani o právní předpis, ani o rozhodnutí.

Poněkud zvláštní je skutečnost, že během legisvakanční lhůty nabyt účinnosti zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve kterém je zavedena povinnost vydávat určité akty formou opatření obecné povahy.

Judikatura rozlišuje mezi formálním a materiálním přístupem k označení správního aktu za opatření obecné povahy. Ve formálním případě je vyžadováno, aby správní akt byl výslovně označen za opatření obecné povahy, zatímco v materiálním pojetí postačuje, aby správní akt naplňoval zákonem stanovená kritéria pro opatření obecné povahy. Současná judikatura se přiklání k materiálnímu pojetí.

K vymezení pojmu si vypomůžeme původním vládním návrhem správního řádu, ve kterém se o opatření obecné povahy hovoří jako o úkonu „správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“

Opatření obecné povahy je jednou z typických činností veřejné správy. Přestože se jedná o institut v českém právním řádu poměrně ustálený, jeho jednoznačná definice až do účinnosti zákona 500/2004 Sb., správní řád v českém právním řádu zcela chyběla. Jedním z důvodů je především skutečnost neustálého vývoje institutu opatření obecné povahy, který od svého zavedení v roce 2006 prošel celou řadou změn. Obecně je činnost veřejné správy uskutečňována a projevována v určitých formách, které od sebe můžeme oddělovat na základě různých hledisek. Typickým faktorem této dělitelnosti je právní závaznost či účelnost. Formy činnosti veřejné správy můžeme pojmenovat následovně:

- Právní předpisy
- Statutární předpisy
- Vnitřní předpisy
- Správní akty
- Veřejnoprávní smlouvy
- Opatření obecné povahy
- Neregulativní úkony a neformální úkony

2.1 Abstraktní akty

Podskupinu abstraktních aktů neboli správních předpisů by bylo možné dále dělit, a to na právní nařízení, statutární předpisy a vnitřní (interní) předpisy. Při vydávání správních nařízení vystupuje sama veřejná správa jako právotvůrce, kdy hlavními znaky podzákoných právních předpisů jsou podzákonost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost. *Abstraktnost je třeba chápat jako opak konkrétnosti. Proto vyjadřujeme pojmem abstraktní akt pouze to, že nejde o akt konkrétní. Označení aktu za abstraktní ještě nemusí znamenat jeho obecnost.*²²

Nařízení

Právní předpis se označuje jako nařízení, které vydal orgán veřejné správy k tomu zmocněný nebo správní orgán. Pojem nařízení není žádným specifickým pro český právní řád, dokonce naopak se jedná o historicky zakořeněný pojem, který se nachází dlouhá desetiletí v právních řádech Francie, Německa či Rakouska. Typickým znakem pro nařízení je podzákonost, kdy se vždy vztahuje k zákonu jako k právnímu předpisu vyšší právní síly, abstraktnost, neboť nařízení bývá tvořeno pro blíže nespecifikovaný okruh osob nebo věcí, obecnost, kdy je nařízení závazné pro blíže neurčený počet osob. Abstraktnost aktu je založena na druhovém určení věci nebo v neurčitém okruhu adresátů, jimž je určen.

Obecně závazné vyhlášky

Statutární předpisy

Statutární předpisy jsou zpravidla vydávány samosprávnými korporacemi, kdy jde o snahu regulovat oblast činnosti samosprávných korporací. Statutární předpisy by zejména neměly zasahovat do vnějších právních vztahů a účinky by se neměly nijak projevit vůči vnějším subjektům a vždy by měly směřovat pouze vůči členům samosprávné korporace.

Vnitřní předpisy

Předmětem úpravy vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti, nejčastějšími předměty úpravy jsou organizační řády, spisové řády, jednací řády, služební předpisy, pracovní postupy, konkretizace úkolů vyplývajících z působnosti úřadu. Interní předpisy jsou charakterizovány zejména svojí abstraktností, omezenou závazností, neoficiální způsob publikace, typický vztah subjektů nadřízenosti a podřízenosti a také soulad s právními předpisy vyšší právní síly.

²² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

2.2 Konkrétní akty

Problematicke konkrétních aktů se správní právo věnuje značnou dobu a věnuje ji dostatečnou pozornost. V minulosti byly konkrétní akty nazývány správními akty, rozhodnutími či opatřeními, postupně však česká správní věda od tohoto pojmosloví upustila a socialistická právověda užívala termín správní akt, který se od druhé poloviny 20. století začala užívat jak pro konkrétní akty, tak i pro abstraktní akty.

Správní akty můžeme dělit na základě množství hledisek. Podle povahy právních účinků můžeme rozdělit správní akty na konstitutivní a deklaratorní, konstitutivní právní akty zakládají, mění nebo ruší právní vztahy od okamžiku vzniku do budoucnosti, ale nikdy nepůsobí do minulosti. Oproti tomu deklaratorní právní akty působí do minulosti a potvrzují existenci určitého právního vztahu. Hlavním smyslem deklaratorních aktů je posílení autority subjektů veřejné správy v případech, ve kterých je sporná existence vztahů správního práva. Z výše uvedeného dělení na akty konstitutivní a deklaratorní je patrné, že opatření obecné povahy má blíže svoji povahou ke konstitutivním aktům.

Správní akty mohou trpět několika vadami. V případě, že postrádají základní náležitosti, rozlišujeme vady správních aktů na následující typy vady nezákonné, věcně nesprávné, vady formální a nicotné. Výše uvedené vady lze zhojit na základě zákona, prostřednictvím ochrany před nečinností, odvoláním, přezkumným řízením, obnovou řízení, novým rozhodnutím nebo podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví.

2.3 Abstraktně konkrétní akty

Výše použité rozdělení na akty abstraktní a akty konkrétní není omezující pouze na odvětví správního práva, ale uvedené členění se stejně uplatňuje v moci zákonodárné a v moci soudní. Právě akty moci zákonodárné – zákony jsou typickým příkladem abstraktních aktů a naopak akty moci soudní – rozsudky jsou typickým příkladem konkrétních aktů. V současné době je toto rozdělení velmi tenké a hranice mezi konkrétními a abstraktními akty je více než tenká. Tento vzájemný přesah konkrétních a abstraktních aktů je vyplněn tzv. hybridními akty, někdy nazývanými abstraktně konkrétní akty. Jak už název napovídá, tyto akty kombinují vlastnosti abstraktních aktů spolu s vlastnostmi konkrétních aktů.

3 Opatření obecné povahy v platné právní úpravě

V následující kapitole budou jmenovány některé zákony, ve kterých je zakotvena správním orgánům pravomoc vydávat opatření obecné povahy. Jedná se pouze o demonstrativní výčet, neboť taxativní výčet by nebyl takřka možný vzhledem k množství zákonů, které používají opatření obecné povahy.

3.1 Zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku

Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o jeho návrhu. Ohledně zveřejnění není nutné uveřejnění na úřední desce, ale postačuje pouze zveřejnění na webových stránkách České národní banky. Účinnost opatření obecné povahy je stanovena okamžikem uveřejnění na webových stránkách České národní banky, pokud není stanoven pozdější datum účinnosti.²³

3.2 Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Opatření obecné povahy nachází hojně využití ve stavebním zákoně, kde se s tímto institutem setkáme v § 36 odst. 4, § 43 odst. 4, § 59 odst. 2, § 62 odst. 1 a v § 97 odst. 1 a 2, tedy v zásadách územního rozvoje, v územním plánování, ve vymezení zastavěného území, v pořízení regulačního plánu, v územním opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území.²⁴

3.3 Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství

Podle § 12 odst. 10 „*Ministerstvo v případě nepříznivých povětrnostních podmínek může vydávat opatření obecné povahy, kterým povolí přikyselování některých produktů vyrobených v České republice z hroznů révy vinné sklizených v České republice. Ministerstvo v tomto opatření obecné povahy může povolit i opakované přikyselování. Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti před projednáním jeho návrhu s výrobcí produktů.*“²⁵

²³ 370/2017 Sb. Zákon o platebním styku. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-370>

²⁴ 183/2006 Sb. Stavební zákon. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-183>

²⁵ 321/2004 Sb. Zákon o vinohradnictví a vinařství. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-321>

3.4 Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

Na základě zákona o podnikání na kapitálovém trhu může Česká národní banka vydat opatření obecné povahy v případech, kdy hrozí velké hospodářské ztráty nebo závažné ohrožení zájmů investorů případně tyto velké hospodářské ztráty již nastaly nebo k závažnému ohrožení zájmů investorů již došlo. Česká národní banka může k vydání opatření obecné povahy přistoupit také v případech, kdy o to požádal orgán dohledu jiného členského státu Evropské unie nebo orgán příslušný k řešení krize podle zákona upravujícího ozdravné postupy a řešení krize na finančním trhu, Česká národní banka může k přijetí opatření obecné povahy přistoupit také v případech, kdy byla informována o přijetí srovnatelného opatření dozorovým orgánem jiného členského státu Evropské unie a důvodem pro přijetí tohoto opatření bylo podezření na zneužití trhu, nabídka převzetí nebo porušení povinnosti zveřejnit vnitřní informaci podle čl. 7 a čl. 17 nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 596/2014.²⁶

3.5 Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon

Opatření obecné povahy nabývají účinnosti dnem vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se opatření obecné povahy oznamuje. Na základě vodního zákona se takřka kompletně upravuje vydávání opatření obecné povahy ve vztahu k vodohospodářství v České republice. Prostřednictvím opatření obecné povahy vydává Ministerstvo zemědělství Národní plány povodí, Ministerstvo životního prostředí opatření obecné povahy upravuje Plány pro povodňových rizik, Záplavová území a jejich aktivní zóny a také Ochranná pásma I. a II. stupně.²⁷

3.6 Zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon

Energetický regulační úřad provádí šetření stavu na trhu s elektřinou a na trhu s plynem. V případě, že Energetický regulační úřad zjistí narušení hospodářské soutěže na trhu s elektřinou nebo na trhu s plynem učiní rozhodnutím ve správním řízení nebo opatřením obecné povahy odstranění daného stavu. Opatření pro odstranění daného stavu Energetický regulační úřad neprodleně zruší v případě, kdy dojde k pominutí důvodů, pro které byla opatření uložena.²⁸

²⁶ 256/2004 Sb. Zákon o podnikání na kapitálovém trhu. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-256>

²⁷ 254/2001 Sb. Vodní zákon. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-254>

²⁸ 458/2000 Sb. Energetický zákon. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-458>

3.7 Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Při překročení více než 50 000 vzletů nebo přistání ročně je provozovatel letiště povinen zajistit vydání opatření obecné povahy podle správního řádu. Tato povinnost se týká také vojenských letišť, kdy provozovatel letiště zajistí zřízení ochranného hlukového pásma ve spolupráci s Úřadem pro civilní letectví a krajskou hygienickou stanicí nebo Ministerstvem obrany, jde-li o vojenské letiště. Monitorovací kalendář vydává krajská hygienická stanice jako opatření obecné povahy, kdy svoji účinnosti nabývá patnáctým dnem po zveřejnění veřejné vyhlášky v sídle krajské hygienické stanice jako orgánu ochrany veřejného zdraví.²⁹

3.8 Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

Opatřením obecné povahy dle zákona o bankách může Česká národní banka stanovovat sazbu proticyklické kapitálové rezervy pro Českou republiku a zároveň opatřením obecné povahy stanoví den, od kterého jsou banky povinny používat sazbu pro výpočet kombinované kapitálové rezervy. Opatření obecné povahy je využíváno v případech ohrožení nebo narušení stability finančního nebo bankovního systému, neboť opatření mají povahu krizového nástroje s dobou platnosti maximálně šest měsíců, během kterých Česká národní banka vydá příslušný právní předpis, kterým zreguluje a napraví dosavadní stav.³⁰

3.9 Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Na základě zákona o státní památkové péči mohou krajské úřady po projednání s Ministerstvem kultury, orgánem územního plánování a příslušnou obcí vydat opatření obecné povahy, na jehož základě se upraví ochrana památkové rezervace nebo památkové zóny či jejich částí, kde se stanoví způsob ochrany kulturních hodnot památkové rezervace a památkové zóny z hlediska státní památkové péče. Opatřením obecné povahy tak lze upravit nejen taxativní seznam prací, pro které je vyloučena povinnost vlastníka vyžádat si souhlasné

²⁹ 258/2000 Sb. Zákon o ochraně veřejného zdraví. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-258>

³⁰ 21/1992 Sb. Zákon o bankách. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-21>

stanovisko, ale také například výsadbu a kácení dřevin na veřejných prostranstvích. Přičemž tyto plány lze vydat s platností na dobu 10 let.³¹

³¹ 20/1987 Sb. Zákon o státní památkové péči. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1987-20>

4 Soudní přezkum opatření obecné povahy v České republice

4.1 Soudní přezkum opatření obecné povahy před 1. lednem 2012

Přestože novelou soudního řádu správního k 1. lednu 2012 došlo k významným změnám, které se věnují soudnímu přezkumu opatření obecné povahy, celá řada ustanovení týkající se opatření obecné povahy zůstala obsahově stejná a proto množství judikatury je pozdějšího data před novelou zákonem 303/2011 Sb.

Správní soudnictví má svůj základ v Ústavě České republiky, kdy v článku 36 odst. 2 je obsaženo právo na soudní a jinou právní ochranu následovně: *"kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny."*³²

4.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy po 1. lednu 2012

Jak již bylo několikrát zmíněno opatření obecné povahy je velmi specifické, neboť se nejedná ani o právní předpis, ani o správní rozhodnutí. Vzhledem k výše uvedenému je odlišný také způsob přezkumu opatření obecné povahy. Na základě výše uvedeného, kdy se jedná o specifický právní akt, tak není možné podat ani odvolání či rozklad. Na druhou stranu nemůže nastat situace, kdy se jedná o nepřezkoumatelný právní akt, a proto se postupuje k přezkoumání na základě § 174 odst. 2. Správní řád zde stanovuje, že se obdobně použije části první a přiměřeně se použije části druhé správního řádu.

Primárně stanovujeme český právní systém za součást kontinentální právní kultury, kdy narozdíl od anglosaského systému práva nepovažujeme judikaturu za pramen práva, ale nálezy Ústavního soudu nebo Nejvyššího správního soudu mají významné postavení v soudních přezkumech opatření obecné povahy.

4.3 Judikatura ve věcech soudního přezkumu opatření obecné povahy

Ačkoliv český právní systém zařazujeme mezi kontinentální právní kulturu, kde na rozdíl od angloamerické právní kultury nejsou judikáty považovány za zdroj práva, tak nelze zcela

³² 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>

rozhodnutí soudů vyčlenit z českého právního systému. Zejména se tato skutečnost týká rozhodnutí Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, kdy judikatura těchto soudů má významnou úlohu v právní praxi a zejména v teoretickém právu. Judikatura těchto soudů je považována za významnou z hlediska předvídatelnosti práva a právní jistoty. U judikatury Nejvyššího správního soudu se jedná o vodítko dalšího postupu orgánů veřejné správy, ale také i pro soudy krajské, které rozhodují danou problematiku jako soudy prvoinstanční. Soudní rozhodování nemělo prohlubovat kritický stav právního prostředí, ale nacházet z něj východiska, reflektovat dosažený vývoj celospolečenských vztahů, dotvářet nedokonalá pravidla a překlenout jejich rozpornost, nacházet pravý smysl používaných a vykládaných právních předpisů tak, aby dosaženým cílem a výsledkem cesty bylo nalezení spravedlnosti.³³

Zákonná úprava institutu opatření obecné povahy je v českém právním řádu vyvážena bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu a také judikaturou Ústavního soudu. Z hlediska sjednocování judikatury má Nejvyšší správní soud výhodné postavení, kdy je nejvyšším stupněm soustavy českého správního soudnictví a zároveň je nadřazeným soudem krajským soudům. Do ledna roku 2012, kdy nabyla účinnosti novela soudního řádu správního, rozhodoval o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vždy Nejvyšší správní soud. Během této doby vznikla poměrně bohatá a ustálená judikatura, ve které se našly odpovědi na řadu otázek, které vyvstaly ze zákonné úpravy. Po novele v roce 2012 rozhodují o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části také specializované senáty krajských soudů a úloha Nejvyššího správního soudu již není prvoinstanční, ale Nejvyšší správní soud již pouze sjednocuje judikaturu, když rozhoduje o kasačních stížnostech proti zrušení opatření obecné povahy. Největší množství případů, které doputuje jako kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu jsou případy týkající se opatření obecné povahy vydaného podle stavebního zákona, které se týkají právní úpravy územních plánů, stavebních uzávěr, územního rozvoje měst a obcí.

³³ BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3.

4.4 Judikatura Nejvyššího správního soudu

Judikatura Nejvyššího správního soudu je významná také v oblasti opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud podrobněji definoval opatření obecné povahy ve svém historicky prvním rozsudku o opatření obecné povahy.³⁴

Rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou též velmi důležité. V nich se porovnávají klady a zápory formálního hlediska a materiálního hlediska. Velmi důležitá jsou též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v oblasti aktivní legitimace navrhovatelů.

Z § 101a odst. 1 soudního řádu správního vyplývá i judikatura Nejvyššího správního soudu, která trvá na požadavku dotčení vlastních práv. Podle této judikatury *„navrhovatelé ovšem nemohou brojit proti nezákonnosti vzešlé z územního plánu či jeho tvorby, která nezasahuje do jejich vlastních práv, ale naopak jež se dotýká práv jiných subjektů. Tzv. actio popularis není při řízení o přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy přístupná“*.³⁵

Velmi zajímavá je legitimace zástupce veřejnosti dle § 23 stavebního zákona, v platném znění. Občané se mohou cítit dotčení na svých právech jako např. vlastnické právo, právo na příznivé životní prostředí a právo na zdraví. Proto existuje zástupce veřejnosti, jehož úkolem je spojit lidi se stejnými či podobnými zájmy a chtějí společně působit toho, kdo pořizuje územně plánovací dokumentaci a chce alespoň diskutovat o řešeních dané situace. Zástupce veřejnosti tak „zosobňuje vůli konkrétního nezanedbatelného počtu občana dané obce“.³⁶

Velmi důležité je usnesení Nejvyššího správního soudu, v němž se tvrdí, že *„současné znění soudního řádu správního ovšem v žádném případě s procesní legitimací zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepočítá“*.³⁷

S tímto názorem nesouhlasila odborná veřejnost. *„Pokud je zástupce veřejnosti nositel veřejných zájmů stejně jako spolky, a pokud je spolkům přiznáno právo domáhat se přezkumu územně plánovací dokumentace, lze najít argumenty pro to, aby totéž právo bylo přiznáno*

³⁴ Nejvyšší správní soud - 0001_1Ao__0500098A_prevedeno.pdf. Nejvyšší správní soud | Úvod [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0001_1Ao__0500098A_prevedeno.pdf

³⁵ Protokol o hlasování - 0002_8Ao__1000644A_prevedeno.pdf. Nejvyšší správní soud | Úvod [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0002_8Ao__1000644A_prevedeno.pdf

³⁶ Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace - Ministerstvo vnitra České republiky. Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vybrane-otazky-aktivni-legitimace-pri-soudnim-prezkumu-uzemne-planovaci-dokumentace.aspx>

³⁷ Č - 0003_5Ao__0800027A_prevedeno.pdf. Nejvyšší správní soud | Úvod [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0003_5Ao__0800027A_prevedeno.pdf

*zástupci veřejnosti. Vždyť spolky, stejně jako zástupce, představují ony zájemníky, ty, kdo chrání zájmy obyvatel určitého území, zájmy komunity. Zástupce veřejnosti má dokonce z určitého úhlu pohledu silnější postavení a větší míru legitimacy než spolek“.*³⁸

Došlo ke změně dosavadní judikatury v roce 2015. „*Čtvrtý senát spatřuje v institutu zástupce veřejnosti minimálně stejně legitimní prostředek k hájení zájmů dotčené veřejnosti v územním plánování jako institutu spolku. Zároveň je zjevné, že postavení zástupce veřejnosti při reprezentování zájmů veřejnosti je zpravidla i transparentnější než postavení spolku, protože zástupce veřejnosti zastupuje toliko výslovně jmenované občany konkrétního území (obce) ad hoc.*“³⁹

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

³⁸ Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace - Ministerstvo vnitra České republiky. *Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vybrane-otazky-aktivni-legitimace-pri-soudnim-prezkumu-uzemne-planovaci-dokumentace.aspx>

³⁹ 4 As 217/2015, Soudní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu - *Zákony.cz. Zákony.cz - Právní poradna, smlouvy* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/soudni-rozhodnuti/nejvyssi-spravni-soud/2016/351/judikat-nss-4-As-217-2015-GNSS20161042>

opatření obecné povahy nebo jeho části dle §101a odst. 1 a násl. Zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.“⁴⁰

Nejčastěji se judikatura Nejvyššího správního soudu v oblasti opatření obecné povahy zabývá přezkumem územního plánování.

⁴⁰ 4 As 217/2015, Soudní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu - *Zákony.cz. Zákony.cz - Právní poradna, smlouvy* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/soudni-rozhodnuti/nejvyssi-spravni-soud/2016/351/judikat-nss-4-As-217-2015-GNSS20161042>

5 Vady správních aktů

Institut presumpce správnosti je spojen se správními akty. Vadný správní akt, ať má i nedostatky, je akt bezvadný. Má tedy stejnou účinnost. Akt, který má vady či nedostatky, je nutné napravit. To znamená, že do té doby vady aktů nezakládají jejich neplatnost. Pomocí právních prostředků na základě zákonnosti správních aktů dochází k jejich nápravě. Toto napomáhá ke zrušení či změně aktů za účelem zjednání nápravy.⁴¹

Zrušení nebo změna normativních správních aktů se děje normativními správními akty stejné nebo vyšší právní síly. Na tyto vady a na vady aktů smíšené povahy, je možné pohlížet stejným způsobem. Ústavní soud ČR má v této problematice zvláštní postavení, je oprávněn zrušit zákon nebo jednotlivá ustanovení. Též rozhoduje o zrušení podzákonných právních předpisů či jednotlivých částí, které jsou v rozporu se zákonem, popř. s ústavním pořádkem. Nález, který vydává Ústavní soud, má normativní charakter, ale ruší jen předpisy a normativní ustanovení. Tedy nic sám o sobě neukládá.

Podle ustanovení § 101a odst. 1 první věty soudního řádu správního j k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen.⁴²

5.1 Druhy vad správních aktů

Vady správních aktů dělíme do několika kategorií:

- 1) Správní akty s drobnými formálními chybami či omyly, které nemají vliv na rozhodnutí. Jde o tzv. zřejmé nesprávnosti dle § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.⁴³ Tím jsou chyby v psaní či v počtech. Takové vady správní orgán na požádání či na základě úřední moci opraví.
- 2) Správní akty věcně nesprávné. Nevykazují formální vadu, ale jsou napadnutelné a zároveň odporovatelné. Vady lze nalézt v přístupu či ve způsobu řešení věci.

Ochrany a nápravy se lze domáhat pomocí odvolání či rozkladu vadných nepravomocných aktů.⁴⁴

⁴¹ HARVÁNEK, Jaromír. *Právní teorie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-458-9.

⁴² HARVÁNEK, Jaromír. *Právní teorie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-458-9.

⁴³ 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

⁴⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

- 3) Protiprávní akty jsou akty, které nejsou v souladu se zákonem či jiným právním předpisem, který má určitý rozpor. Vada může být hmotněprávní či procesní, ke které se přihlíží za předpokladu, že může mít vliv na právnost či obsah napadeného správního aktu. Nápravu je možné zjednat na žádost účastníka nebo z úřední moci.
- 4) Akty nulitní jsou akty, jejichž vady jim neumožňují je za jakékoliv akty vůbec považovat. Jedná se spíše o nicotné akty. Jejich vady jsou závažné, proto je ani za akty neoznačujeme. Tyto akty nepodléhají zásadě presumpce správnosti. Jedná se o závazné. Které své adresáty zavazují. Nikdo se těmito akty neřídí. Velmi obtížné je určení hranice, která stanoví, že se jedná o nulitní akt.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 07. 2005 říká: „*trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti. Dílčí nedostatky platebního výměru nemohou způsobit jeho nicotnost*“.⁴⁵

Nicotnost opatření obecné povahy

Nicotnost vysloví správní orgán na základě zákona a v případě zjištění vady v rozhodnutí, dále i v případě zjištění vady v rozhodnutí, pro něž je nelze považovat za rozhodnutí podle § 77 odst. 2 správního řádu.

⁴⁵ [Http://salvia2.gurkol.net/salvia.splashscreen.cgi?odeslat=1&deauth=1](http://salvia2.gurkol.net/salvia.splashscreen.cgi?odeslat=1&deauth=1). *Salvia* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://salvia2.gurkol.net/salvia.splashscreen.cgi?odeslat=1&deauth=1>

5.2 Opatření obecné povahy jako správní akt

Různými způsoby je realizována veřejná správa. Právní forma správní činnosti je realizována vydáváním opatření obecné povahy, jejímž opatřením se realizuje obsah zákonů. Opatření obecné povahy se charakterizuje jako jednostranný správní akt, který nepovažujeme za ani za právní předpis ani za rozhodnutí. Opatření obecné povahy se vyskytuje v kombinaci normativních a individuálních správních aktů, proto je řadíme mezi akty smíšené povahy.⁴⁶

Připomínky podává pouze ten, jehož práva a povinnosti mohou být opatřením obecné povahy dotčena. Námitky podává pouze osoba, která vlastní nemovitost a to do 30dnů od zveřejnění návrhu opatření.

O námitce rozhodne orgán, který ji vydal. Přesto nelze podat opravný prostředek proti opatření obecné povahy. Ale soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze podrobit přezkumnému řízení.⁴⁷

5.3 Vydávání opatření obecné povahy

Z úřední moci je nejprve zahájeno řízení o vydání opatření obecné povahy. Tento návrh je zveřejněn pomocí veřejné vyhlášky na úřední desce obecních úřadů, jichž se opatření týká. Po dobu minimálně 15dnů musí být návrh zveřejněn a zároveň musí splňovat podmínky dálkového přístupu.⁴⁸ Dotčené osoby jsou tímto vyzvány a mohou se k návrhu opatření vyjádřit pomocí námitek nebo připomínek.⁴⁹

Když je návrh opatření veřejně projednán, stanoví zvláštní zákon i dobu a místo konání tohoto projednání. Kdyby hrozilo nebezpečí z prodlení, zkrátí správní orgán dobu vyvěšení, která nesmí být kratší než 5 dnů, pokud není stanoveno jinak.⁵⁰

Tento návrh se zveřejňuje pro to, aby mohl každý nahlédnout a seznámit se s návrhem opatření obecné povahy, popř. jsou-li dotčena práva a povinnosti takovéto osoby, aby se vyjádřila v podobě písemných připomínek.⁵¹ Správní orgán stanoví lhůtu pro podání

⁴⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.

⁴⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.

⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

⁵⁰ 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

⁵¹ 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

písemných připomínek.⁵² Není předepsána konkrétní lhůta. Dotčená osoba se vyjadřuje i v podobě ústních připomínek. Správní orgán je povinen zabývat se připomínkami a zároveň je zahrnout do odůvodnění opatření obecné povahy.⁵³

Správní orgány jsou vázány dodržováním zásad či vydáváním opatření obecné povahy. Jde o zásadu legality, od té se další zásady odvíjejí. Další je zásada o místní příslušnosti, ustanovení o podjatosti úředních osob, ustanovení o úředním jazyku a ustanovení o protokolu, též je nutné připomenout zásadu o písemnosti.⁵⁴

Správní orgán vede spis podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky č. 191/2009 Sb. o podrobnostech spisové služby. Dotčené osoby by měly mít právo nahlížení do spisu a mohou podávat připomínky nebo uplatnit námitku.⁵⁵

⁵² 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

⁵³ 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

⁵⁴ 499/2004 Sb. Zákon o archivnictví a spisové službě. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-499>

⁵⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

6 Právní účinnost opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy se stává závazným, když nabude právní účinnosti. Tím se podobá spíše právním předpisům, než rozhodnutím. Opatření obecné povahy se nezasílá určeným osobám, ale zveřejňuje se pomocí veřejné vyhlášky na úřední desce správního orgánu. Též se zveřejňuje odůvodnění obsahující vyrovnání s podanými připomínkami nebo námitkami. Opatření obecné povahy se zveřejňuje na dobu 15 dní na úřední desce správního orgánu s možností dálkového přístupu. Též se zveřejní i na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jichž správních obvodů se toto týká.⁵⁶

Zveřejnění jiným způsobem zákon nevylučuje. Toto upravuje ust. § 172 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁷ Nabytí účinnosti opatření obecné povahy se děje patnáctým dnem po dni vyvěšení. Den, kdy bylo vyvěšeno se do této lhůty nepočítá. Platí ale nutná podmínka a to, že opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění a umožňovat dálkový přístup. Vyvěšení formou veřejné vyhlášky se seznamuje veřejnost s nově vydaným opatřením a také, že byl akt vydán. Dále může upozornit na blížící se právní účinky aktu formou opatření obecné povahy. Patnáctidenní lhůta je dostatečně dlouhá k seznámení se s ní pro případné zájemce i pro adresáty.

Účinností aktů aplikace práva se vyvolávají zamýšlené následky. Platí pro ně presumpce správnosti, tzn. že akt vadný je pořád účinný do doby jeho zrušení a je považován za bezvadný.

Při aplikaci práva dochází k vydávání tzv. nicotných aktů, neboli paaktů. Příčinou nicotnosti právních aktů jsou např. případy, když je akt vydán orgánem, který není příslušným orgánem veřejné moci nebo nemá příslušnou pravomoc. Další příčinou nicotnosti právních akt je akt vydaný příslušným orgánem, který je nepřípustný a nelegální. Pak tento nicotný akt nebude vykonatelný, jelikož nenabude právní moci a nebude schopný vyvolat následky. Vadné akty lze napadnout prostřednictvím řádných opravných prostředků.

Můžeme se setkat i s právní úpravou stanovující dřívější účinnost aktu. Když by hrozila vážná újma, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti nejdříve v den vyvěšení.

K nabytí účinnosti může dojít ještě dříve, než dojde k projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami. Toto stanoví zvláštní zákon. A je to označováno jako tzv. „před

⁵⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁵⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

postupem“. Kdyby se takový postup uplatňoval, muselo by se projednat opatření až po nabytí účinnosti smíšeného správního aktu.

Návrh opatření obecné povahy se již neprojednává a ani připomínky a námítky dotčených osob nebudou do odůvodnění opatření zahrnuty. Hlavním důvodem tohoto dřívějšího nabytí účinnosti je ochránit veřejný zájem.⁵⁸

Opatření obecné povahy je všem volně k dispozici a nahlédnout do něj mohou všichni a to u správního orgánu, který akt vydal. Toto platí i u právních předpisů obcí dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění. Existuje zde podoba smíšeného správního aktu s právními předpisy, které vydávají obce.

6.1 Realizace opatření obecné povahy

Realizací opatření obecné povahy chápeme uskutečňování normy v právní praxi. Tím docílíme určité regulace v mnoha odvětvích lidského konání. Tím se udržuje určitý řád. Práva a povinnosti se uskutečňují pomocí právních vztahů. Výjimka je oprávnění absolutního charakteru, tam se realizace práva neváže na přímou součinnost druhého subjektu. Jedná se např. o absolutní oprávnění ve smyslu osobnostních práv nebo věcných práv. Při porušení povinnosti následuje vznik právního vztahu. V případě oprávnění relativní jde o konkrétní právní subjekty, např. závazková a dědická práva.⁵⁹

Toto všechno platí i pro opatření obecné povahy. Nestací pouze formální vydání, ale je nutné se tímto řídit a dále uplatňovat v praxi.

Nejvýznamnější formou realizace práva jsou právní vztahy minimálně 2 subjektů. Díky právním normám vzniká mezi účastníky vztah, ze kterého vyplývají práva a povinnosti.

⁵⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁵⁹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva: komentář*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.

6.2 Vykonatelnost opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy není samo o sobě exekučním titulem. Tím jsou pouze vykonatelná rozhodnutí⁶⁰ a vykonatelné smíry⁶¹.

Z opatření obecné povahy vychází povinnost, která je vymahatelná za podmínek stanovených v ust. § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů, která právě stanoví, že „*povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena*“.⁶²

Opatření obecné povahy je v přezkumném řízení považováno za nezákonné od jeho počátku, protože přezkum je zaměřen do minulosti a odpovídá stavu a skutkovým okolnostem v době vydání rozhodnutí. Ode dne právní moci rozhodnutí fungují účinky rozhodnutí vydané v přezkumném řízení. Toto též bude uvedeno ve výroku nebo v odůvodnění rozhodnutí.⁶³

⁶⁰ 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

⁶¹ 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

⁶² 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

⁶³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

7 Základní procesní stránka opatření obecné povahy

Z procesního hlediska opatření obecné povahy upravuje více právních předpisů. Jedná se o zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ten definuje opatření obecné povahy v negativním pojetí a zároveň upravuje obecnou procesní proceduru i se správním přezkumem. Další výskyt zaznamenáváme v tzv. složkových právních předpisech, kterou jsou pro opatření obecné povahy velmi významné. U těchto právních předpisů se ctí právní princip *lex specialis derogat lex generali*, tzn. že mají-li složkové právní předpisy svoji specifickou právní úpravu, které je odlišná od obecné ve správním řádu a proto se jim dává aplikační přednost.

Pokud budeme hovořit o soudním přezkumu opatření obecné povahy, musíme si připomenout oblast soudnictví správního a zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Ten zaznamenal významnou změnu v podobě tzv. velké novelizace, provedena zákonem č. 303/2011 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Na základě zákona mohou opatření obecné povahy vymezit pouze rozsah povinností. Rozsah zákonných povinností vyplývá z Ústavy a z Listiny základních práv a svobod.

Základní procesní stránka opatření obecné povahy je upravena v §§ 171 až 174 správního řádu. Subsidiární povahu má správní řád v rámci správního procesu právě při vydávání opatření obecné povahy. Podle ustanovení § 171 správního řádu se počítá se zvláštní právní úpravou, která může upravovat jiný procesní postup vydání opatření obecné povahy.⁶⁴

V budoucnu může náš správní řád obsahovat více procesních postupů vydávání opatření obecné povahy než v současnosti, přitom se budou tato pravidla odlišovat.

V praxi se objevují odborné dohady, zda může správní orgán vydat správní akt se znaky opatření obecné povahy, přestože vydání má zákonné zmocnění, ale zákon nespecifikuje, jaká se má použít forma správního aktu. Správní orgán nemůže vydat v této situaci ani rozhodnutí a to vzhledem k charakteristickým znakům jednotlivých správních aktů, dále nemůže vydat ani podzákonný právní předpis, protože není jeho vydáním zmocněn zákonem. K tomuto se váže dlouhodobá diskuze, zda na opatření obecné povahy se bude pohlížet materiálně nebo formálně.

Formální pojetí opatření obecné povahy plyne z ust. § 171 správního řádu a to že zvláštní zákon ukládá správnímu orgánu bezpodmínečně pro jeho vydání konkrétní formu správního aktu – opatření obecné povahy.

⁶⁴ Sněmovní tisk 201/0. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

Materiální pojetí opatření obecné povahy plyne z ust. § 171 správního řádu se musí jednat o věc, na kterou se vztahuje působnost správního řádu. Nelze ale vydat rozhodnutí, protože zavazuje individuálně určené adresáty.

Z toho vyplývá, že lze vydat opatření obecné povahy podle šesté části správního řádu. Jedná se o formálně-materiální či materiálně-formální pojetí.⁶⁵

7.1 Řízení o návrhu opatření obecné povahy

Zahájení řízení z moci úřední nebo na návrh, ve kterém má být vydáno opatření obecné povahy, je na základě zákona na zvláštních právních předpisech.⁶⁶

Praxe hovoří o řízeních, která jsou zahajovaná z moci úřední, tzn. buď na základě podnětu příslušného správního orgánu či jiného subjektu vně veřejné správy.⁶⁷ Správním orgánem musí být vedeno řízení o vydání opatření obecné povahy. Samozřejmě správní orgán musí být věcně a místně příslušný.

V této souvislosti je nutné si uvědomit rozdíl mezi návrhem opatření obecné povahy v počáteční fázi řízení a návrhem na zahájení řízení. Odůvodnění je obligatorní náležitostí návrhu opatření obecné povahy podle správního řádu. Více správní řád náležitosti nespecifikuje.

Podle § 172 odst. 1 správního řádu projedná příslušný správní orgán návrh opatření obecné povahy i s odůvodněním s dotčenými orgány.⁶⁸ Bližší určení správní řád neřeší. Konkrétní podmínky se mohou upravit podle potřeb. Jen je nutné vyřešit problém, jestli je jednání s dotčenými orgány obligatorní nebo fakultativní součástí řízení o vydání opatření obecné povahy. Projednání s dotčenými orgány by mělo být součástí celého procesu opatření obecné

⁶⁵ Srov. shodně VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1334. K této problematice se mírně odlišně vyjadřuje P. Průcha, podle kterého se lze opatření obecné povahy vydat, chybí-li výsledná forma správního aktu a rovněž pokud absentuje „výslovně upravená procedura předcházející jeho přijetí“. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 431.

⁶⁶ Srov. názor J. Vedrala, který nevylučuje případy, kdy bude řízení možné zahájit už samotným podáním návrhu na zahájení řízení, a to vzhledem k různým procesním specifikám opatření obecné povahy ve složkových právních předpisech. VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1351.

⁶⁷ Srov. např. rozhodnutí vydávané podle § 20 odstavec 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „lesní zákon“), orgánem státní správy lesů na návrh vlastníka lesů, jehož předmětem jsou výjimky ze zákazů taxativně vyjmenovaných v § 20 odstavec 1 písm. a) až k) lesního zákona, kterými byla porušena práva jiných vlastníků lesů.

⁶⁸ Dotčenými orgány ve smyslu § 136 správního řádu jsou orgány, o nichž to stanoví zvláštní zákon, dále správní orgány státní správy nebo územní samosprávy (v rámci výkonu jejich samostatné působnosti) či jiné orgány veřejné moci, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, jenž je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu.

povahy.⁶⁹ Výsledky z těchto projednání musí být zohledněny ve výsledku vydaného opatření obecné povahy.

Příslušný správní orgán zahajuje řízení o návrhu opatření obecné povahy zveřejněním návrhu opatření obecné povahy formou veřejné vyhlášky na úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, kterých se opatření obecné povahy týká. Návrh musí obligatorně obsahovat poučení o právu dotčených subjektů a mohou k němu dávat připomínky či námitky. Povinné lhůty vyvěšení jsou řešeny v této práci na jiném místě. Je-li velký rozsah vyvěšovaných dokumentů, může se dle správního řádu vyvěsit návrh opatření obecné povahy ve zkrácené variantě.⁷⁰ Ale zároveň tato zkrácená varianta musí obsahovat základní, resp. minimální náležitosti.

7.2 Veřejné projednání návrhu

Veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy může být při splnění jistých podmínek fakultativní. Zvláštní zákon stanoví, jestli bude konáno či nikoliv nebo o něm bude rozhodovat věcně a místně příslušný správní orgán k vydání opatření obecné povahy.

Zásada písemnosti bude aplikována v případě, že není veřejné projednání konáno. Tzn. že se vše se koná v písemné podobě. Stanoví-li zvláštní právní předpis a je-li to nutné vzhledem ke splnění účelu řízení a uplatnění práv dotčených subjektů, mělo by se konat ústní veřejné projednání. Musí být splněny následující podmínky. Správní orgán musí 15 dní předem oznámit na své úřední desce a úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se to také týká, místo a dobu konání tohoto projednání. Tato lhůta může být zkrácena na nejméně 5 dnů v případě hrozícího nebezpečí z prodlení. Při této zkrácené lhůtě musí dojít k řádnému odůvodnění a veřejně ho oznámit. Též může dojít k opakování veřejného projednání na základě zvláštního právního předpisu. Připomínky v rámci veřejného projednání lze uplatňovat písemně i ústně, zato námitky vždy musí mít písemnou formu.

7.3 Připomínky a námitky

Velmi důležité je řízení o vydání opatření obecné povahy právě ze strany dotčených osob, které se mohou aktivně účastnit. Dotčené osoby jsou definovány z hlediska opatření obecné povahy jako neurčitý okruh osob či blíže nevymezený počet subjektů. Toto je závislé na

⁶⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁷⁰ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-484-1.

konkrétním typu opatření obecné povahy. Podle správního řádu jsou dotčené osoby rozděleny podle toho jaký druh výhrad proti návrhu opatření obecné povahy jsou oprávněny podat na základě výzvy příslušného správního orgánu. Výzva musí obsahovat poučení o způsobu a lhůtách k podání připomínek a námitek. Nyní dotčené osoby uplatňují svoje práva či právem chráněné zájmy proti návrhu opatření obecné povahy.⁷¹

Pomocí připomínek a námitek bojují dotčené subjekty proti návrhu opatření obecné povahy. Společným znakem je u připomínek a námitek subjekt, který uplatňuje prostředky ochrany proti návrhu opatření obecné povahy. Je u nich ale značný procesní rozdíl.⁷²

7.3.1 Připomínky

Připomínky může podávat podle ust. § 172 odst. 4 správního řádu „*kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny*“.⁷³

Ve srovnání s námitkami, jsou připomínky slabší prostředek ochrany. Připomínky mají dvě formy, mohou být podávány písemně nebo ústně. Písemná forma se používá, nekoná-li se veřejné projednání a není u nich stanovena žádná lhůta dle správního řádu. Tohoto se musí chopit příslušný správní orgán a ten by měl dotčeným osobám přiměřenou lhůtu určit v oznámení návrhu opatření obecné povahy. Po této lhůtě, nemá správní orgán povinnost se podanými připomínkami zabývat. Správní řád se k prominutí zmeškání úkonu nevyjadřuje a ani v souladu se slabším postavením připomínek není tato možnost zřejmá.⁷⁴ Ústní forma připomínek se uplatňuje v případě veřejného projednání a musí být zapsány do protokolu, který je nutný o průběhu veřejného řízení pořídit.

Mělo by být zřejmé, kdo připomínky činí a zda je splněna podmínka „přímé dotčenosti“ osoby, které se tato věc dotýká. Dále by mělo být zřejmé proti jakému návrhu opatření obecné povahy či jeho části připomínka směřuje a co se vůbec navrhuje. Nebude-li vyplývat z připomínek přímá dotčenost na právech, na povinnostech či zájmech osoby, která tyto připomínky uplatnila, správní orgán poté pouze potvrdí tuto skutečnost v odůvodnění opatření obecné povahy a nebude se jimi dále zabývat.⁷⁵ Neustále musíme mít na mysli slabší procesní postavení připomínek vůči námitkám. Asi ani nebude této osobě poskytnuta součinnost pro

⁷¹ V pozdější fázi řízení totiž nelze proti opatření obecné povahy podat opravné prostředky.

⁷² <http://salvia2.gurkol.net/salvia.splashscreen.cgi?odeslat=1&deauth=1>. *Salvia* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://salvia2.gurkol.net/salvia.splashscreen.cgi?odeslat=1&deauth=1>

⁷³ 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

⁷⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁷⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-484-1.

odstraňování nedostatků připomínek.

S připomínkami se musí správní orgán zaobírat jako s podkladem pro vydání opatření obecné povahy a musí se s nimi vypořádat v rámci odůvodnění.

7.3.2 Námitky

Námitky mají ve srovnání s připomínkami silnější procesní postavení. Podle ust. § 172 odst. 5 správního řádu jsou oprávněni uplatnit námitky vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti či zájmy, které souvisí s výkonem jejich vlastnického práva a současně mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, dále to mohou být i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, určí-li to tak příslušný správní orgán. Zvláštní zákon může stanovit jiný okruh oprávněných osob, přičemž tento okruh může být rozšířen i zúžen.

I u námitek je důležité zkoumat dotčenost oprávněného subjektu. Dotčený může být i ten, který je dotčen negativními dopady, tzn. i nepřímo sousedící subjekt. Negativní dopady mohou být např. hluk, prach, zápach, další unikající exhalace.⁷⁶

Aby byla námitka platná, musí být uplatněna písemně, odůvodněně a doručené příslušnému správnímu orgánu ve lhůtě prekluzivní 30dnů ode dne zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. Přitom platí, že příslušný správní orgán musí poskytnout dotčeným subjektům součinnost ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu.⁷⁷

K pozdě uplatněným námitkám se nepřihlíží, protože není možné prominout zmeškání tohoto úkonu.

Po uplynutí prekluzivní lhůty provede příslušný správní orgán hodnocení uplatněných námitek. Při svém hodnocení bere správní orgán v úvahu i vzájemné souvislosti s dalšími námitkami a oprávněnými zájmy dotčených osob. Správní orgán má za povinnost řešit námitky. Kdyby vyřízení námitek mělo jiný dopad na oprávněné zájmy některého ze subjektů než návrh opatření obecné povahy, a zároveň by změna způsobila negativní dopad na tento subjekt, je správní orgán povinen zjistit její stanovisko. Též ale může dojít k pozitivnímu dopadu na tento subjekt, tedy k opačné situaci ve vyřízení námitek. V tomto případě se nezjišťuje názor správního orgánu.

Hlavním cílem popsaného procesního mechanismu je to, aby nedošlo ke zhoršení postavení

⁷⁶ - 0002_2Ao__0700073A_prevedeno.pdf. *Nejvyšší správní soud | Úvod* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0002_2Ao__0700073A_prevedeno.pdf

⁷⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

jiného subjektu při vyřizování námitek jednoho subjektu.

Správní orgán se jednak musí s námitkami vypořádat, jednak o nich kvalifikovaně rozhodnout. Toto musí činit pro každou námitku zvlášť. Tzn. vydat samostatné rozhodnutí o každé námitce, které samozřejmě obsahuje i odůvodnění. Odůvodnění konečného opatření obecné povahy obsahuje rozhodnutí o námitkách, které je jeho obligatorní součástí ve smyslu ust. 173 odst. 1 správního řádu. Těchto rozhodnutí o námitkách může být více v rámci samotného odůvodnění opatření obecné povahy.

Připomínky a námitky nejsou opravné prostředky, lze jimi pouze dosáhnout zohlednění v procesu vydávání opatření obecné povahy.

8 Oznámení opatření obecné povahy

V režimu správního řádu se opatření obecné povahy vyhotovuje v písemné podobě. Musí též obsahovat minimální formální náležitosti, mezi které patří např. označení správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, dále datum vyhotovení, číslo jednací se spisovou značkou, jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné osoby a odůvodnění. Je nutné se řídit správním řádem. Opatření obecné povahy by mělo obsahovat výrokovou část a odůvodnění. Výroková část obsahuje předmět opatření obecné povahy, včetně východisek a právní ustanovení, podle kterých příslušný správní orgán rozhodoval. Odůvodnění by mělo obsahovat důvody výroku, podklady pro jeho vydání s náležitým vypořádáním připomínek, dále musí obsahovat i úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů a v neposlední řadě i rozhodnutí o námitkách s řádným odůvodněním. Bude-li nedostačující odůvodnění jednak opatření obecné povahy, jednak i rozhodnutí o námitkách, způsobuje toto jeho nepřezkoumatelnost.⁷⁸

Opatření obecné povahy nabývá účinnosti. Tím se více podobá normativním správním aktům. Okamžikem nabytí účinnosti se opatření obecné povahy stává právně závazným pro jím dotčené osoby.

Oznámení opatření obecné povahy se děje na úřední desce správního orgánu a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká.

Nabytí účinnosti opatření obecné povahy je podmíněno zveřejněním na úřední desce formou veřejné vyhlášky. Tato vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni jejího vyvěšení. Další podmínkou je, že úplné znění musí být zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Tzv. „vážná újma“ hrozící veřejnému zájmu může mít vliv na nabytí účinnosti opatření obecné povahy. V tomto případě nabývá účinnosti opatření obecné povahy již dnem vyvěšení. Vážnou újmu tak musí posoudit příslušný správní orgán, který vydává opatření obecné povahy. Podle § 172 správního řádu může být posunuto nabytí účinnosti opatření obecné povahy ještě před postup, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis. Toto opatření by mělo být použito jen v naléhavosti daného okamžiku. Mohlo by pak docházet k vyloučení dotčených osob z návrhového řízení řízené o opatření obecné povahy a nemohly by uplatnit

⁷⁸ Nejvyšší správní soud - 0003_1Ao__0800136A_prevedeno.pdf. *Nejvyšší správní soud | Úvod* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0003_1Ao__0800136A_prevedeno.pdf

svá procesní práva a využít opravné prostředky.⁷⁹

Příslušný správní orgán musí mít opatření obecné povahy k dispozici, aby do nich mohl kdokoli nahlédnout po celou dobu jejich účinností.

8.1 Vykonatelnost opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy není samo o sobě exekučním titulem, protože stanoví povinnosti, jež zavazují blíže nevymezený okruh adresátů. Opatření obecné povahy bude předmětem exekuce v případě, že musí být nejprve vydáno deklaratorní rozhodnutí o určení právního vztahu, tzn., že musí existovat povinnost, která byla v něm prohlášena a současně uložena jmenovitě určenému subjektu na základě správního řádu. Pak lze exekučním titulem nařídit jeho výkon.

⁷⁹ Sněmovní tisk 201/0. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

Závěr

Opatření obecné povahy je v českém právním řádu poměrně složité, neboť z procesního hlediska je upraveno ve značném množství právních předpisů, kdy základním je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Velký význam má u těchto právních předpisů právní princip *lex specialis derogat lex generali* neboli právní předpisy obsahující specifickou právní úpravu, která je odlišná o právní úpravy obecné, mají aplikační přednost. V rámci správního procesu vydání opatření obecné povahy má správní řád subsidiární povahu. Vzhledem k ustanovení § 171 správního řádu, které do budoucna počítá se zvláštní právní úpravou upravující procesní postup vydávání opatření obecné povahy, lze počítat s nárůstem množství správních aktů, kdy zejména dojde k situacím, ve kterých se procesní pravidla nejen že nebudou shodovat, ale dokonce si budou vzájemně odporovat. Již nyní v současné praxi se vyskytují dohady o tom, zda-li mají správní orgány vydat správní akt se znaky opatření obecné povahy, neboť k jeho vydání disponují zákonným zmocněním, ale v zákoně zcela absentuje specifikace formy správního aktu, zda-li má jít o rozhodnutí (individuální správní akt) nebo o podzákonný právní předpis (normativní správní akt). Smyslem opatření obecné povahy by měla být elasticita, kterou zaplní tento institut ta místa, kde se překrýval z hlediska materiálně – formálního vnímání institutu.

Vzhledem ke skutečnosti, že opatření obecné povahy zavazuje blíže nespecifikovatelný okruh adresátů a dotýká se specifických podmínek upravených v různých právních předpisech, mělo by docházet k obligatornímu projednání s dotčenými orgány. V průběhu schvalování opatření obecné povahy musí proběhnout také veřejné projednání, které musí být oznámeno na úřední desce dotčených obecních úřadů nejméně 15 dnů.

Bohužel i tato lhůta lze obejít, kdy v případě hrozícího nebezpečí z prodlení může být zkrácena na dobu 5 dnů nebo může dojít ke zkrácení na ještě kratší lhůtu, pokud tak upravuje zvláštní právní předpis. Samozřejmě tento krok zkrácení 15 denní lhůty musí správní úřad řádně a včas odůvodnit formou veřejného oznámení. Zcela souhlasím se závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 15. 9. 2010 sp. zn. 4 Ao 5/2010, které nejen podporují míru právní jistoty a předvídatelnost právního prostředí, ale posilují a sjednocují rozhodovací praxi správních úřadů, kdy se správní orgán vždy má náležitě vypořádat s připomínkami, ze kterých musí vyplývat, že připomínkám věnoval správní úřad náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a pro opatření obecné povahy učinil patřičný závěr.

Opatření obecné povahy by mělo být sestaveno ze dvou částí – z výrokové části a odůvodnění. Ve výrokové části by měl správní orgán uvést východiska, na základě kterých rozhodoval a v odůvodnění by se měl správní orgán vypořádat s důvody výroku, vypořádání připomínek a také dostatečně zdůvodnit opatření obecné povahy, tak i rozhodnutí o námitkách.

Zdroje:

Monografie:

- 1) BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3.
- 2) GERLOCH, Aleš. *Teorie práva: komentář*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
- 3) HARVÁNEK, Jaromír. *Právní teorie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-458-9.
- 4) HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.
- 5) HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR: teorie veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9.
- 6) JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-484-1.
- 7) PRUCHA, P.: *Správní právo, obecná část*, 6. vydání, MU Brno 2004, st
- 8) SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.
- 9) SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
- 10) SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.
- 11) SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.
- 12) VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Zákony:

- 1) 500/2004 Sb. Správní řád. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>
- 2) 553/1991 Sb. Zákon o obecní policii. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>
- 3) 370/2017 Sb. Zákon o platebním styku. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-370>
- 4) 183/2006 Sb. Stavební zákon. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-183>
- 5) 321/2004 Sb. Zákon o vinohradnictví a vinařství. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-321>
- 6) 256/2004 Sb. Zákon o podnikání na kapitálovém trhu. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-256>
- 7) 254/2001 Sb. Vodní zákon. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-254>
- 8) 458/2000 Sb. Energetický zákon. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-458>
- 9) 258/2000 Sb. Zákon o ochraně veřejného zdraví. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-258>

10) 21/1992 Sb. Zákon o bankách. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-21>

11) 20/1987 Sb. Zákon o státní památkové péči. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1987-20>

12) 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>

Elektronické dokumenty:

1) 25 Cdo 1319/2004. *Salvia Kraken - fulltextové prohledávání judikatury* [online]. [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/25Cdo1319/2004>

2) Nejvyšší správní soud - 0001_1Ao__0500098A_prevedeno.pdf. *Nejvyšší správní soud | Úvod* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0001_1Ao__0500098A_prevedeno.pdf

3) Protokol o hlasování - 0002_8Ao__1000644A_prevedeno.pdf. *Nejvyšší správní soud | Úvod* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0002_8Ao__1000644A_prevedeno.pdf

4) Č - 0003_5Ao__0800027A_prevedeno.pdf. *Nejvyšší správní soud | Úvod* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0003_5Ao__0800027A_prevedeno.pdf

5) 4 As 217/2015, Soudní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu - *Zákony.cz. Zákony.cz - Právní poradna, smlouvy* [online]. [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/soudni-rozhodnuti/nejvyssi-spravni-soud/2016/351/judikat-nss-4-As-217-2015-GNSS20161042>