

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Opatření obecné povahy

jako forma činnosti veřejné správy

Předkládá: Bc. Kateřina Měšťanová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení:	Bc. Kateřina MĚŠŤANOVÁ
Osobní číslo:	R19N0033P
Studijní program:	N0421A220001 Veřejná správa
Studijní obor:	Veřejná správa
Téma práce:	Opatření obecné povahy
Zadávací katedra:	Katedra veřejné správy

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Pojem opatření obecné povahy
3. Právní úprava opatření obecné povahy v ČR
4. Proces tvorby opatření obecné povahy
5. Závěr

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

viz zvláštní seznam

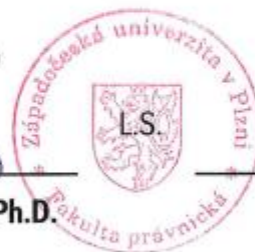
Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **29. března 2020**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2021**

JUDr. Petra HRUBÁ SMRŽOVÁ, Ph.D. (v.z.)



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. srpna 2020

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

V Plzni dne

30.3.2021

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Kateřina Měšťanová', is written over a horizontal dotted line.

Bc. Kateřina Měšťanová

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., za jeho odborné vedení, věcné připomínky a cenné rady, které mi velmi pomohly vypracovat tuto diplomovou práci.

Obsah

ÚVOD	1
1. POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	3
2. FORMY ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY	7
2.1. ABSTRAKTNÍ FORMY SPRÁVNÍ ČINNOSTI.....	9
2.2. KONKRÉTNÍ FORMY SPRÁVNÍ ČINNOSTI	10
2.3. SMÍŠENÉ FORMY SPRÁVNÍ ČINNOSTI	10
2.4. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY	11
2.5. FAKTICKÉ POKYNY A DONUCOVACÍ ÚKONY	13
2.6. JINÉ ÚKONY	15
3. TEORIE SPRÁVNÍCH AKTŮ	18
3.1. NORMATIVNÍ SPRÁVNÍ AKTY	19
3.2. INDIVIDUÁLNÍ SPRÁVNÍ AKTY	24
3.3. SMÍŠENÉ SPRÁVNÍ AKTY	26
4. POJEM OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY	29
5. PRÁVNÍ ÚPRAVA OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY V ČESKÉ REPUBLICE	32
5.1. STAVEBNÍ ZÁKON	35
5.2. ZÁKON O SILNIČNÍM PROVOZU	37
5.3. KRIZOVÝ ZÁKON.....	38
5.4. ZÁKON O OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ.....	41
6. PROCEDURÁLNÍ REŽIM OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY	44
6.1. PROCES TVORBY OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY	46
6.2. NÁMITKY A PŘIPOMÍNKY.....	51
6.3. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY.....	54
6.4. EXEKUČNÍ VYMAHATELNOST	55
7. PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ O OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY	57
7.1. PŘEZKUM PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU	58
7.2. PŘEZKUM PODLE SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO	61
ZÁVĚR	63
RESUME	64
PŘEHLED PRAMENŮ	65

Úvod

Tato diplomová práce je zaměřena na problematiku ohledně institutu opatření obecné povahy jako formy činnosti veřejné správy. Jedná se o poměrně nový pojem, co se týče zakotvení v českém právním řádu, jinak se využití opatření obecné povahy traduje již několik desítek let, přesto však právní úprava tohoto institutu není příliš komplexní a způsobuje tak určité nejasnosti především v jeho aplikaci. Důkaz o existenci opatření obecné povahy a jeho užívání dokládá například již zrušený zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, který pomocí tohoto institutu vybízí k součinnosti třeba orgánu ozbrojených sil s orgánem státní zdravotní správy při zabezpečování péče o zdraví lidu.

Přestože se pojem opatření obecné povahy objevuje v jednotlivých zákonech již řadu let, jeho obecnou právní úpravu přináší až zákon č. 500/2004 Sb., správní řád účinný od 1. ledna 2006. Pro určení opatření obecné povahy jako smíšeného správního aktu používá správní řád negativní definici, jež opatření obecné povahy vymezuje jako správní akt, který není ani právním předpisem ani rozhodnutím. Mohlo by se zdát, že je tato definice dostačující, avšak opak je pravdou. Velmi důležitou roli pro bližší určení tohoto institutu zde hraje soudní judikatura a tzv. zvláštní zákony, na něž sám správní řád odkazuje.

Tato práce, v závislosti na daném rozsahu, se bude snažit o co nejkomplexnější teoretický rozbor zmíněné problematiky, který zahrnuje stručný úvod do fungování veřejné správy obecně, následně se jednotlivě dotkne ostatních druhů činností veřejné správy, a potom již k samotnému opatření obecné povahy, kde se pokusí o věcné zapracování zmíněné judikatury, příkladů dílčích právních předpisů i současného využití tohoto aktu.

Svou práci pomyslně rozdělují do tří částí. Ta první je dále členěna na dvě kapitoly, které se věnují obecněji veřejné správě a jejím ostatním správním činnostem. Úvodem zmínit tyto pojmy považují za důležité pro pochopení dané problematiky jako celku.

Následuje druhá část s kapitolou, jež se zabývá teorií správních aktů, jelikož opatření obecné povahy je jedním z nich, navíc je dokonce jejich “směsí“, a tak je logické se jimi podrobněji zabývat.

Třetí část se již zaměří na samotné opatření obecné povahy. Bude přiblížena právní úprava tohoto pojmu v České republice s uvedením konkrétních příkladů z praxe, následně bude rozebrán celý proces jeho tvorby se všemi jeho specifickými rysy a v neposlední řadě se v této části zastavím u přezkumu opatření obecné povahy podle správního řádu i soudního řádu správního.

1. Pojem veřejná správa

Na úvod této diplomové práce je, dle mého názoru, nutné zařadit část, jež se bude věnovat pojmu veřejná správa obecně a to proto, že se opatření obecné povahy řadí mezi činnosti subjektů veřejné správy.

Český právní řád nenabízí žádnou přesnou definici pojmu veřejná správa. Dle většiny zdrojů, které se zabývají správním právem, a tedy i veřejnou správou, je v zásadě velmi obtížné nějakým způsobem přímo definovat, či alespoň konkrétněji vysvětlit termín veřejná správa. Z historického hlediska veřejné správy a s přihlédnutím k jejímu přeměňování a složitosti, je možné upozorovat, jak právě dané definice tohoto pojmu vždy odrážejí hlavně pohled na veřejnou nebo státní správu své doby, kdy byly utvořeny.¹

Podle názoru Dušana Hendrycha hlavní problém vymezení tohoto pojmu spočívá v tom, že *„věda správního práva svým juristickým přístupem a hledisky jediného vědního oboru nemohla a nemůže komplexně postihnout tak složitý jev, jako je správa.“*² Při snaze vysvětlit termín veřejná správa se autoři v první řadě zaměřují právě na slovo „správa“ ve smyslu obecném. Správa je tedy *„činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které činnosti.“*³

Následně je důležité vymezením rozdílu mezi správou soukromou a veřejnou. Zjednodušeně lze říci, že základním kritériem pro tento rozdíl je fakt, zda se jedná o správu soukromých nebo veřejných záležitostí. Bohužel v současné době činí i toto zdánlivě jednoduché rozdělení značné potíže, hlavně kvůli postupnému rozšiřování a neurčitosti pojmu veřejného zájmu v důsledku přibývání veřejných služeb zajišťovaných jak subjekty veřejného, tak soukromého práva.⁴

¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část. 9. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2016, str. 1

² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část. 9. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2016, str. 1

³ PRAŽÁK, J. *Právo veřejné. Díl druhý: právo správní.* Praha: Jednota právnická, 1905, str. 1

⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12

Dalšími rozdíly mezi správou soukromou a veřejnou jsou například míra právní vázanosti, nebo také cíle, jež tyto správy sledují. Co se týče míry právní vázanosti, platí, že správa veřejná je oproti soukromé vázána mnohem více, tedy jak negativně, tak pozitivně. Nositel soukromé správy je zpravidla ve své činnosti volný, přičemž právním řádem má vymezen pouze rámec jednání. Na druhé straně každý nositel veřejné správy je vždy právě právním řádem pevně limitovaný, což znamená, že právní řád taxativně stanovuje jak rámec jednání, tak i jeho konkrétní působnost a pravomoc, zároveň je povinen vykonávat úkoly, které mu jsou dány zákony, jinými právními předpisy, nebo případně jsou stanoveny usnesením nějakého jemu nadřízeného orgánu veřejné správy. Naproti tomu subjekty soukromého sektoru mají své úkoly či cíle pouze “ve svých rukou”.⁵

Samotný termín veřejná správa je tedy možné vyložit jako správu věcí veřejných, vykonávanou ve veřejném zájmu a lze na ni nahlížet dvojím způsobem (materiální a formální pojetí).

V první řadě se zaměřím na materiální pojetí, jež veřejnou správu definuje jako soubor činností, které vykonávají státní nebo jiné veřejné orgány, případně i subjekty, jimž byl propůjčen právě výkon veřejné správy. Jinak řečeno, vysvětluje veřejnou správu jako druh činnosti nebo přímo spravování. Materiální pojetí se ještě dále vymezuje pozitivně a negativně.⁶

Snahou pozitivního vymezení je vyhotovit nějaký konkrétní ucelený seznam či výčet správních úkolů pro subjekty veřejné správy. *„Základní problém pozitivního vymezení veřejné správy spočívá v tom, že objem a formy správní činnosti se mění v závislosti na úkolech, které se veřejné správě přisuzují nejen v různých typech států, ale i v historickém kontextu.“*⁷ V ideálním případě se tedy pozitivní definice využije pro soupis charakteristických znaků správní činnosti nebo nějaké její oblasti, jelikož v ostatních situacích bývá buď to příliš obecná,

⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 13

⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 14

⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 14

abstraktní nebo naopak až přehnaně obsáhlá v zaujetí na jednu konkrétní věc, což v teorii ani praxi není reálně použitelné. Příkladem typického znaku lze zmínit například, kdy je nositel veřejné správy ve vyšší míře vázán právními předpisy i rozhodnutím vyšších úřadů při výkonu správních činností.⁸

Díky nevyvedeným pokusům veřejnou správu definovat pozitivně se nabídla možnost tuto problematiku chytit za opačný konec, a tak pojem veřejná správa vymežit negativně. Například Jiří Hoetzel ve své publikaci z roku 1937 zmiňuje: „*Veřejnou správu jsme vymezili způsobem negativním tak, že jsme odečetli zákonodárství a soudnictví od veškeré státní činnosti.*“⁹ Základ negativního vymezení veřejné správy tedy spočívá v rozdělení státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. V zásadě se tedy vychází z toho, že veřejná správa je soubor činností, které není možné zahrnout pod zákonodárství nebo soudnictví.¹⁰

Oproti tomu formální pojetí se logicky místo na činnost zaměřuje na organizaci nebo spíše správní orgán, jemuž je svěřena určitá působnost a pravomoc k řešení veřejných úkolů. Z pravidla to tedy bývají instituce, které jsou označeny za správní úřady.¹¹

Veřejná správa do sebe zahrnuje státní správu a samosprávu, a někdy se uvádí i ostatní veřejná správa. Státní správou rozumíme jednak veřejnou správu vykonávanou přímo státními orgány. Státní orgány jsou zpravidla správní úřady. Druhá státní správu vykonávají orgány veřejnoprávních korporací, jakožto orgány obcí či krajů, a to tzv. nepřímou, tedy v přenesené působnosti. Případně může být výkon státní správy svěřen i do „rukou“ soukromoprávnímu subjektu. Příkladem pro tento případ lze uvést například fyzické nebo právnické osoby působící jako lesní stráž.¹²

⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 14

⁹ HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přep. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 14

¹⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 3

¹¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 15

¹² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 20

Samosprávu by se dalo definovat jako správu věcí veřejných konkrétně na místní úrovni územně samosprávnými celky, za něž jsou považovány obce a kraje. Rozdíl mezi samosprávou a výkonem státní správy v přenesené působnosti spočívá v tom, že samospráva disponuje mnohem větší „autonomií“, někdy se hovoří o samostatné působnosti. V samosprávě oproti nepřímé státní správě daný subjekt nepodléhá nadřízenosti nějakého vyššího správního úřadu, samospráva je vykonávána samostatně, ale samozřejmě v mezích zákona, a lze do ní nějakým způsobem zasahovat, či kontrolovat ji, pouze omezeně, a to v případech stanovených zákonem.¹³ „*Ostatní veřejná správa se považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly*“¹⁴

Tendence moderní veřejné správy směřují ke transformaci původního administrativního nastavení veřejné správy na formu podobnou soukromému sektoru, s čímž jsou také spojeny pojmy jako například *management, dobrá správa, proklientský přístup* atd.

¹³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 20

¹⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 21

2. Formy činnosti veřejné správy

Ještě, než se pustím přímo na pojem opatření obecné povahy, považuji za nezbytné věnovat se alespoň okrajově i ostatním formám správní činnosti.

Činnost veřejné správy nebo tedy správní činnost je široký okruh úkolů, jež se navíc velmi dynamicky mění. V ČR je správní činnost zajišťována především státem, přičemž stát má poté možnost tuto činnost delegovat na ostatní subjekty veřejné správy, které danou činnost vykonávají skrze své orgány, jež se označují jako vykonavatelé veřejné správy. Delegation se provádí formou zákona.¹⁵

Volba konkrétní formy správní činnosti bývá buď to na uvážení přímo správního orgánu, anebo je daný orgán vázaný k použití určité formy činnosti. Případy, kdy je forma správní činnosti závazná, většinou bývají spojeny s výkonem “vrchnostenské správy“. Touto správou se jinak rozumí například situace, kdy správní orgán jednostranně rozhoduje, něco povoluje, zakazuje a typicky se jedná o formu správní činnosti jako je právě opatření obecné povahy, nařízení atd.¹⁶

Volnost ve výběru formy správní činnosti je dána především proto, že moderní správa je velmi různorodá a ani zdaleka už neobnáší pouze činnosti vrchnostenské či nařizovací. Mnohem více se klade důraz na poskytování různých služeb občanům, a i jiným subjektům s využitím prvků soukromého práva. Příkladem mohou být nejčastěji nájemní nebo kupní smlouvy, případně také formy správních činností se “soukromou příměsí“, jež mají podobu různých doporučení, plánů, výzev, či projektů.¹⁷ „Proto také jakákoli klasifikace forem činnosti veřejné správy může dát jen základní představu o tom, které z forem a kdy lze při výkonu veřejné správy použít.“¹⁸

¹⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 119

¹⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 81

¹⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 120

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 81

Formy správní činnosti je velmi zjednodušeně možné rozdělit dvojím způsobem. V první řadě se dělí na abstraktní či konkrétní (případně jejich kombinace). Jednoduše lze abstraktnost vyjádřit nějakým **obecným**, neurčitým pojmenováním nebo výčtem adresátů (př. občané starší osmnácti let) nebo věci, které se správní úkon týká. Například se jedná o druhové označení věci (př. doprava, školství ...). Naopak konkrétnost se tedy značí jmenovitě určenými adresáty i věcí. Jak už bylo výše zmíněno existuje i kombinace obojího, z čehož je vytvořen „abstraktně konkrétní akt“. Tento akt se označuje jako opatření obecné povahy. V tomto případě jde „o situaci, kdy věc sice bude určena konkrétně, ale adresátem bude neurčitý počet osob“¹⁹

Jako druhé dělení forem správní činnosti je možné zmínit úkony jednostranné a dvoustranné (také vícestranné). V případě jednostranných úkonů se zpravidla hovoří o vrchnostenské správě, kdy jsou vydávána například nařízení jako abstraktní akty a jako příklad vícestranného úkonu lze uvést veřejnoprávní smlouvu.

Další rozdělení forem činností veřejné správy má lehce kontroverzní ráz, přesto ho zde zmíním. Jedná se o teorii podle Petra Průchy, který ve své publikaci uvádí dělení na právní a neprávní formy realizace veřejné správy. Toto rozdělení zdůvodňuje následovně: „Podstata tohoto členění spočívá v tom, že mezi formami činnosti veřejné správy lze vysledovat jednak formy činnosti s bezprostředními „právo tvornými“ důsledky, tyto formy činnosti lze označit jako **právní**, a jednak formy činnosti, které tyto důsledky postrádají, a ty lze označit jako **neprávní**, resp. organizační.“²⁰ V praxi tedy pod právní formy spadají normativní správní akty (externí a interní), individuální správní akty, akty se smíšenou povahou, veřejnoprávní smlouvy a faktické úkony s přímými právními důsledky. A následně operativně-organizační činnosti s materiálně-technickými operacemi zařazuje do neprávních forem činností veřejné správy.²¹

¹⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 122

²⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 266

²¹ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 269

Dalo by se říci, že v těchto teoriích není až tak markantní rozdíl, a dle mého názoru záleží na dané odborné literatuře, a hlavně na tom, jak se s uvedenou problematikou vypořádá sám její autor. Právě v teorii tohoto dělení vyvstává rozpor mezi dvěma autory. Konkrétně tak, že Dušan Hendrych ve své publikaci striktně odmítá rozdělení na právní a neprávní formy, „*neboť všechny formy správní činnosti (tj. i faktické úkony) mohou být uplatněny ve veřejné správě, jen pokud mají právní základ. Tomu je třeba rozumět tak, že některé z forem právo přikazuje, ostatní alespoň připouští.*“²²

Konkrétní výčet forem činností veřejné správy, s příkloněním se ke kategorizaci Dušana Hendrycha a Vladimíra Sládečka, je následující:

- Abstraktní formy správní činnosti
- Konkrétní formy správní činnosti
- Smíšené formy správní činnosti
- Veřejnoprávní smlouvy
- Faktické pokyny a donucovací úkony
- Jiné úkony

2.1. Abstraktní formy správní činnosti

Jak už bylo dříve zmíněno abstraktní formy správní činnosti obsahují druhové vyjádření věci a zároveň neurčitý počet adresátů. Pro tuto formu činnosti veřejné správy se hojně využívá i označení „akty s normativním obsahem“ nebo „normativní správní akty“. Konkrétními příklady této formy činnosti jsou nařízení, obecně závazné vyhlášky a další předpisy, kterým dle českého právního řádu nejsou přiznány účinky předpisů právních. Do poslední zmíněné kategorie přísluší

²² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 119

statutární a vnitřní předpisy.²³

2.2. Konkrétní formy správní činnosti

Konkrétní formy správní činnosti nebo také “individuální správní akty“ naopak formálně potřebuje konkrétní věc i konkrétního adresáta. Je to nejčastěji využívaná forma činnosti veřejné správy. Typickým příkladem individuálních správních aktů je ryze vrchnostenský úkon správního orgánu, tedy rozhodnutí, ať už je za rozhodnutím přímo označeno, či nikoli.²⁴

2.3. Smíšené formy správní činnosti

Třetí, poměrně zvláštní kategorií jsou smíšené formy správní činnosti, jež představují kombinaci abstraktních a konkrétních správních aktů. Přípustné jsou obě varianty spojení těchto prvků, ať už to je forma s neurčitě vymezenými adresáty s konkrétním předmětem nebo naopak konkrétní adresát v abstraktní věci. Tuto speciální formu úkonů veřejné správy označuje český právní řád jako “opatření obecné povahy“.²⁵

Tyto první tři kategorie jsem vědomě zmínila jen okrajově, neboť podrobné definici těchto pojmů se budu věnovat v následující kapitole.

²³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 122 a n.

²⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 86

²⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 122

2.4. Veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouvy jsou jednou z dalších forem správní činnosti. Veřejnoprávní smlouvy jsou zvláštním druhem smluv a jedná se tedy o kvalifikovaný dvoustranný nebo vícestranný právní úkon upravující vztahy působící ve veřejné správě. Tento institut je upraven pátou částí správního řádu, který udává přesnou definici takto: „*Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“²⁶ Obsahem veřejnoprávních smluv jsou právě vzájemná veřejná práva a povinnosti smluvních stran (dvou i více), jež se daného vztahu účastní.²⁷

Každá veřejnoprávní smlouva musí splňovat základní požadavky, které stanovuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Konkrétně smlouvám ukládá písemnou formu s podpisy na stejné listině, musí být účelná a samozřejmě musí být v souladu s právními předpisy i veřejným zájmem. Pokud si to daný případ vyžaduje, může být potřeba i souhlas správního orgánu.²⁸

Veřejnoprávní smlouvy se dělí podle postavení jejich smluvních stran do tří kategorií. Těmito skupinami jsou veřejnoprávní smlouvy koordinační, subordinační a veřejnoprávní smlouvy třetího typu, přesněji smlouvy mezi soukromými subjekty.²⁹

Koordinační veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány za účelem zajištění plnění úkolů, jež vyplývají z výkonu veřejné správy. V tomto případě na obou stranách daného veřejnoprávního vztahu stojí subjekty veřejného práva. Subjektem veřejného práva se zde rozumí orgány veřejné správy, kterými pro tuto situaci jsou pouze stát, veřejnoprávní korporace a případně i zákonem zřízené právnické

²⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §159 odst. 1

²⁷ KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006, str. 375

²⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §164

²⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 169

osoby, či jiné fyzické a právnické osoby vykonávající nějaké činnosti veřejné správy na základě zákona.³⁰ Mezi typické příklady koordinačních smluv se řadí například veřejnoprávní smlouvy *týkající se výkonu přenesené působnosti obcí, týkající se plnění úkolů obecní policie, dohody o sloučení obcí, nebo dohody o vytvoření společného školského obvodu spádové školy.*³¹

Stejně tak, jako veřejnoprávní smlouvy koordinační, tak i veřejnoprávní smlouvy **subordinační** nepochybně splňují podmínku, kdy má být alespoň jedním účastníkem daného vztahu nositel veřejné správy. Konkrétně subordinační smlouvy jsou uzavírány zpravidla mezi orgánem veřejné správy na jedné straně a soukromou osobou (fyzickou nebo právnickou), jejímž směrem působí výkon veřejné správy, na straně druhé.³² Takovouto smluvní dohodou se tedy v praxi nahrazují situace, které by byly klasicky řešeny vrchnostensky ve správním řízení, a to vydáním rozhodnutí o dané věci. *Veřejnoprávní smlouva nahrazující stavební povolení nebo územní rozhodnutí, či dohody o poskytnutí dotací* mohou být příkladem veřejnoprávních smluv subordinačních.³³

Třetím, poměrně zvláštním, typem veřejnoprávních smluv jsou dohody **mezi soukromými osobami**. Jinak řečeno, veřejnoprávní smluvní vztah mezi subjekty, z nichž není ani jeden subjektem veřejné správy. *„Obsahem smlouvy může být přenos veřejnoprávní povinnosti, součinnost při plnění veřejnoprávní povinnosti, ale také smír či jiná dohoda k odstranění rozporů nebo nejasností mezi stranami. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu, který před rozhodnutím posuzuje smlouvu a její obsah z hlediska souladu se zákony a ostatními právními předpisy a s veřejným zájmem.“*³⁴ Případné spory z uzavřené smlouvy by následně řešil také správní orgán, jež

³⁰ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, str. 358

³¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 169 a n.

³² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 180

³³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 174 a n.

³⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 183

tento souhlas udělil. Spory z veřejnoprávních smluv obecně se řeší ve správním řízení podle správního řádu, ale dle §170 tohoto zákona je řešení sporů stanoveno také přiměřené použití zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.³⁵

2.5. Faktické pokyny a donucovací úkony

Typickým znakem pro tuto skupinu činností veřejné správy nebo správních činností je jejich neformálnost a schopnost okamžitě reagovat na aktuální situaci, přičemž je samozřejmě vykonávána na základě zákona. Při použití faktických úkonů dochází k zásahu do práv fyzických nebo právnických osob na základě zvláštního zákonného zmocnění. Obecně tyto úkony nejsou výsledkem nějakého formálního procesu, naopak to jsou právě „*bezprostřední reakce vykonavatele veřejné správy na nastalé skutkové okolnosti. Předpoklad uskutečnění úkonu vykonavatel vyhodnocuje „na místě“, obecně bez potřeby procesní interakce. K provádění faktických zásahů je ale zapotřebí speciální zákonné zmocnění.*“³⁶

Právní závaznost faktických a donucovacích úkonů spočívá v tom, že osobě, proti které úkon směřuje, vyvstává povinnost ji respektovat, v opačném případě by jí hrozila nějaká efektivnější forma správního donucení, odpovědnost (správní nebo i trestní) za škodu, případně i sankce. Klasickými příklady povinností vyplývajících z těchto správních úkonů je povinnost adresáta něčeho se zdržet, něco konat, nebo něco strpět. Stejně tak má i úřední osoba vykonávající úkon určité povinnosti, konkrétně je nutno, aby dodržovala pravidla provádění dané činnosti, v případě, že jsou stanovena. Faktické úkony obnášejí různé formy jejich provedení, je přípustné pokyny realizovat ústně, pomocí nějakého technického zařízení, či pouze gestem.³⁷

³⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 170

³⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 185

³⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 185

Kromě neformálnosti je tento institut od jiných činností veřejné správy odlišný ještě tím, že se v zásadě proti těmto úkonům nelze nijak bránit ve správním řízení. Samozřejmě z tohoto výroku existují i výjimky, například určité situace, kdy je možné domáhat se určení úkonu za nezákonný. Potom by se daný případ řešil v občanském soudním řízení zároveň s možností uplatnění nároku na náhradu škody.³⁸

Odborná literatura ještě dále dělí tuhle kategorii správních činností na faktické pokyny, bezprostřední zásahy, exekuční úkony a úkony zajišťovací. „**Faktický pokyn je správní úkon zákonem zmocněné jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat.**“³⁹ Forma takového úkonu nebývá stanovena žádným zákonem, většinou se může jednat o nějaký pokyn ústní, či gestikulovaný, písemná forma je spíše sporadická a slouží k jakémusi posílení právní jistoty daného úkonu. Příkladem lze typicky uvést pokyny směřující od Policie České republiky, které je povinen respektovat každý účastník silničního provozu.⁴⁰

Bezprostředního zásahu lze využít pouze v případě, že je zákonem chráněný statek ve zjevně bezprostředním ohrožení a zároveň tento úkon podléhá zásadám proporcionality a subsidiarity ve smyslu přiměřenosti jednání vykonavatele veřejné správy. Příkladem jsou hmaty, chvaty, zajištění osoby a další. Přesná definice zní: „*Bezprostřední zásah (služební zákrok) je jednostranným úkonem orgánu veřejné správy, zpravidla prováděný jednotlivcem (většinou příslušníkem bezpečnostního sboru), který směřuje k odvrácení bezprostředně hrozícího nebezpečí ohrožení či porušení právem chráněného statku (života, zdraví, majetku apod.)*“⁴¹

Dalším druhem jsou **úkony exekuční**. Tento nástroj slouží k donucení adresáta

³⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 185

³⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 186

⁴⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 89

⁴¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 188

k jednání vyplývajícího z již dříve uložené povinnosti, kterou ale ještě do této chvíle dobrovolně nesplnil. Klasickým exekučním titulem by byl správní akt, ale v tomto případě se jedná o tzv. “přímou donucovací povahu“ při vymáhání určitého nepeněžitého plnění. Konkrétně třeba úkony, které se spojují s předvedením osoby, vyklizením nemovitosti, nebo odejmutím movité věci. Provedení konkrétního exekučního úkonu by měl předcházet exekuční příkaz a úřední osoba vykonávající tento úkon má za povinnost prokázat se písemným pověřením.⁴²

Posledním druhem jsou **zajišťovací úkony**, jež se využívají k zajištění hladkého průběhu zpravidla nějakého správního procesu. K zajištění daného cíle se v praxi aplikují různé zajišťovací úkony, jako například pořádková pokuta, předvolání, předvedení a další. I v této situaci je adresát daného úkonu povinný poskytnout správnímu orgánu potřebnou součinnost.⁴³

2.6. Jiné úkony

V závěru druhů správních činností se ještě zastavím u tzv. jiných úkonů, jindy také úkonů neregulativních. Jde o skupinu úkonů s nižší mírou právních účinků. Zpravidla se jedná o doplňkové úkony, díky nimž vykonavatelé veřejné správy plní své úkoly. Tyto úkony jinak přímo nezasahují do práv žádných osob, mohou být upraveny v zákonu, ale spadají sem i různé úkony zákonem, byť výslovně neupravené, ale dovolené pro výkon veřejné správy.⁴⁴

Na právní význam těchto úkonů je možné nahlížet z různých úhlů pohledů. V určitých vymezených případech zákon předpokládá, že bude úkon proveden vykonavatelem veřejné správy, a pokud by tomu tak nebylo, jednalo by se buď

⁴² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 189

⁴³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 189

⁴⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 191

to o nečinnost orgánu a s tím spojený nárok adresáta na obranu právě proti nečinnosti, nebo o nesprávný úřední postup. Jindy je zase možné právní význam spatřovat v “kvalifikovaných účincích“ pro jiné vykonavatele. Jinak řečeno, daný úkon se má za prostředek nebo předpoklad pro uskutečnění nějaké další správní činnosti, tedy pokud by například v průběhu té “hlavní“ správní činnosti neproběhl daný úkon, nemuselo by dojít ke zdárnému výsledku úředního postupu. Další situací může být případ, kdy úkon slouží jako “všeobecný průkazní prostředek“. Tedy konkrétním úkonem se dokládá určitá skutečnost, jež vyžaduje správní orgán. A v neposlední řadě se může jednat o „*úkony, jejichž respektování zakládá existenci právní domněnky.*“⁴⁵

Mimo právně významné úkony do této skupiny spadají i další, které jsou právně bezvýznamné. Mohou to být různé výzvy nebo doporučení, jež většinou vydávají orgány obce a jsou adresovány jejím občanům.

Tuto úkony obecně lze užít směrem k fyzickým i právnickým osobám mimo veřejnou správu, ale také vůči dalším nositelům veřejné správy, a dokonce se může jednat i o správní činnost pouze uvnitř daného správního subjektu. Úkony mohou být jednostranné i vícestranné, přičemž je lze uskutečňovat jak na základě nějaké žádosti, tak i z vlastního uvážení příslušného orgánu veřejné správy.⁴⁶

Problém tohoto institutu spočívá v možnosti se proti těmto úkonům bránit, zpravidla totiž není upraven nějaký zvláštní prostředek, který by mohl adresát využít k obraně. Dle mého názoru by tedy přicházela v úvahu jediné podání stížnosti podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nebo by případně ještě mohl adresát užít přezkumu, tedy navrhnout zahájení přezkumného řízení podle 2. odstavce § 156 tohoto zákona.⁴⁷

⁴⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 192

⁴⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 192

⁴⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 175 a § 156

I tato kategorie správní činnosti se dále dělí, nebo do sebe zahrnuje několik druhů úkonů. Jednotlivé úkony budou dále pouze vyjmenovány s uvedením některých příkladů. Jedná se tedy o:

- *osvědčení* (či potvrzení má podobu veřejné listiny, příkladem je živnostenský list),
- *ověření* (má dvě formy, první je vidimace, jež ověřuje shodu kopie například vysvědčení a druhou je legalizace, která ověřuje, zda je podpis pravý),
- *posudky, stanoviska a vyjádření* (většinou slouží jako podklady v procesích, vyjadřují například odborný názor),
- *informační úkony* (jde o nakládání s informacemi, například sdělování konkrétní informace veřejnosti, nebo evidence různých údajů),
- *registrace* (o nichž se vydá osvědčení, příkladem je třeba registrace politické strany),
- *programovací úkony* (předpovídají budoucí stav, například to jsou plány, prognózy, koncepce),
- *materiální úkony* (těmito úkony se rozumí poskytnutí veřejné služby, příkladem je poskytování zdravotní péče ve zdravotnických zařízeních),
- *Doporučení a výzvy* (návody k určitému chování, k pasivnímu i aktivnímu, například doporučená objížďka v případě uzavření pozemní komunikace),
- *Veřejnoprávní ujednání* (podobné veřejnoprávním smlouvám, ale v tomto případě se nelze domáhat plnění jejich ujednání),
- *Procedurální aspekty* (jsou postupy určující realizaci správních úkonů).⁴⁸

⁴⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 192-200

3. Teorie správních aktů

Činnost veřejné správy je nejobecněji členěna na abstraktní, konkrétní a smíšené (ostatní) úkony správních orgánů. U tohoto dělení se právě ve třetí kapitole zastavím. Jde o vrchnostenskou nebo mocenskou činnost vykonavatelů veřejné správy, která řeší právní poměry mezi jejími adresáty. Adresáty v tomto případě rozumíme fyzické i právnické osoby, jež zpravidla stojí mimo veřejnou správu.⁴⁹

Jedná se o úkony správních úřadů, nebo i jiných subjektů, které jsou zákonem oprávněny tuto činnost vykonávat. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky k tomu dle článku 79 odstavce 3 zmocňuje konkrétně ministerstva, další jiné správní úřady a orgány územní samosprávy, tedy orgány obcí nebo krajů.⁵⁰

Znaky, jež identifikují níže uvedené formy činnosti (akty) jsou následující:

- „subjekt oprávněný akt vydat,
- vztah mezi subjektem oprávněným akt vydat a osobami, kterým je akt adresován (jde-li mezi nimi o vztah hierarchický, či nikoli),
- akt jednostranně upravuje práva a povinnosti adresátů,
- právní závaznost aktu,
- způsob určení věci a osob, kterým je akt adresován.“⁵¹

Mezi správní akty řadíme i normativní neboli abstraktní akty, i když toto zařazení není úplně přesné. S “klasickými“ konkrétními nebo individuálními akty mají znaky jak společné, tak i rozdílné. Hlavní rozdíl je spatřován právě v již

⁴⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 116

⁵⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky čl. 79 odst. 3

⁵¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 123

z názvu vyplívající skutečnosti. Normativní správní akty jsou obecně závazné, jinak řečeno pro blíže neurčený (abstraktní) okruh adresátů a oproti tomu individuální správní akt zavazuje přímo konkrétní subjekty. Na druhou stranu jejich společné znaky jsou nalézány v jednostrannosti, vrchnostenském charakteru a zákonném základu pro jejich vydávání.⁵²

Podle povahy právních účinků se správní akty klasifikují na konstitutivní a deklaratorní. V případě konstitutivních se hovoří o aktech, jež zakládají, mění nebo ruší vztahy subjektů správního práva. V podstatě zde od nabytí právní moci daného aktu vyvstává právní vztah nový a je dáno, že konstitutivní akt zásadně působí od tohoto okamžiku do budoucnosti. Co se týče aktu deklaratorního, ten pouze dokládá, prohlašuje, či potvrzuje existenci nějakého právního vztahu (případně jeho poměry). Naopak od prvního druhu působí od okamžiku právní moci do minulosti. Dalším dělením aktů může být klasifikace podle okruhu osob, jež akt zavazuje, nebo podle trvání účinků a další.⁵³

3.1. Normativní správní akty

Normativní správní akty představují abstraktní formu činnosti veřejné správy působící navenek neboli na subjekty mimo vykonavatele veřejné správy. Jedná se o produkt normotvorné činnosti vykonávané orgány veřejné správy. Předmětem působení normativních správních aktů jsou zpravidla tzv. “obecná věcná řešení“ (abstraktní věc), přičemž ve většině případů zavazuje blíže neurčený (abstraktní) okruh adresátů. Obecně se tento institut využívá pro opakující se situace. Správní akty tohoto typu slouží především pro realizaci obsahu zákonů, tedy jejich provádění, a tím pádem jsou jejich ustanovení pro adresáty závazná, zároveň i veřejnou mocí vynutitelná.⁵⁴

⁵² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 118

⁵³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 134 a n.

⁵⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 271 a n.

Výše zmíněné lze shrnout konkrétní a jasnou definicí podle Petra Průchy: „*Normativní správní akty jsou především takové správní akty, které jsou výrazem externí normotvorné činnosti orgánů veřejné správy, s obsahem a formou podzákoných právních předpisů.*“⁵⁵

Výsledek této normotvorné činnosti příslušných orgánů veřejné správy tedy nebude formou zákona, ale jedná se o vydávání podzákoných právních předpisů. Příslušné orgány veřejné správy jsou k vydávání normativních správních aktů, nebo i k provádění zákonů prováděcími předpisy, v tomto smyslu zmocněny na základě Ústavy České republiky.⁵⁶

Normativní správní akty mají obecně splňovat určité základní charakteristické znaky, mezi které se řadí abstraktnost a obecnost, jednostrannost (mocenský charakter), podzákonost a také závaznost. Pojmy abstraktnost a obecnost byla již několikrát vysvětlena výše, proto se rovnou pokusím rozklíčovat pojem podzákonost. Jedná se o vztah mezi normativním správním aktem a samotným zákonem, v podstatě udává to, že je normativní správní akt od zákona odvozený, navazuje na něj a musí mezi nimi být vzájemný soulad. „*Vzhledem k tomu, že jde o podzákoné akty státních orgánů a orgánů státem aprobovaných veřejnoprávních korporací, navíc o akty, které převážně slouží k přímému provádění zákonů, je dodržování jejich ustanovení nejen právně závazné, ale také mocensky vynutitelné*“⁵⁷ V případě, kdy adresátem takový normativní správní akt nebude respektován, či adresát nesplní jeho ustanovení, může dané jednání (“nejednání“) vést k sankci.

Normativní správní akty mají dvojí povahu, jak výše zmíněného prováděcího právního předpisu, tak i tzv. aktu prvotního. V případě správního prvotního aktu se jedná o právní předpisy, které vydávají územně samosprávné celky k zajištění jejich

⁵⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 271

⁵⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky čl. 79 odst. 3

⁵⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 273

úkolů v rámci samostatné i přenesené působnosti. Vzhledem k tomu, aby normativní správní akty splnili podmínku platnosti, musí tyto podzákoné právní předpisy splňovat určité formální předpoklady. K naplnění právní formy normativního správního aktu je nutné, aby byl takový předpis publikován předepsaným způsobem. Konkrétně publikace probíhá vyhlášením ve Sbírce zákonů.⁵⁸

Dělení normativních správních aktů do skupin podle Petra Průchy je následující:

- *nařízení vlády,*
- *nařízení krajů a nařízení obcí,*
- *obecně závazné právní předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy,*
- *obecně závazné vyhlášky krajů a obecně závazné vyhlášky obcí.*

Nařízení vlády má povahu prováděcího předpisu a jde o nařízení, které v rámci území působí celostátně. Tento prováděcí předpis je vydáván vládou na základě generálního zmocnění dle čl. 78 Ústavy České republiky a v mezích zákona. Tzv. generální zmocnění znamená, že už není potřeba žádného dalšího zmocnění v nějakém běžném zákonu. Vláda má nařízením pravomoc pouze konkretizovat již existující zákony, nikoli jimi stanovovat nějaké nové skutečnosti.⁵⁹

Co se týče **nařízení územně samosprávných celků**, tedy **krajů a obcí**, jedná se o nejčastěji využívanou formu nařízení s tzv. “omezenou územní působností“. Působnost daného nařízení je tedy omezena na území konkrétního kraje, obce, nebo hlavního města Prahy. Zákonné zmocnění v tomto případě udávají právní předpisy týkající se právě daného územního celku. Hovoří se zde o zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), zákonu č. 129/2000 Sb., o krajích (krajském zřízení) a zákonu č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Rozumí se tím,

⁵⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 274

⁵⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 61

že tyto subjekty veřejné správy mohou nařízení vydávat jen v případech, kdy jim to některý z uvedených zákonů dovolí. Územně samosprávný celek využívá tohoto nařízení v rámci plnění jeho úkolů vyplývajících z výkonu přenesené působnosti.⁶⁰

Obecně závazné právní předpisy (někdy vyhlášky) **ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy** jsou další formou normativních správních aktů. Mají stejně jako nařízení vlády celostátní působnost, ale jinak se od takových nařízení poměrně výrazně liší, hlavně v podmínkách pro jejich vydávání. Čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky opravňuje ministerstva a jiné správní úřady k vydávání právních předpisů pouze na základě zmocnění dle konkrétního zákona. Rozdíl tedy spočívá v postrádání generálního zmocnění, kterým nařízení vlády disponují.⁶¹

Posledním druhem jsou **obecně závazné vyhlášky krajů a obcí**, které slouží k plnění úkolů územně samosprávných celků spadajících do jejich samostatné působnosti. Kromě rozdílu v samostatné nebo přenesené působnosti, se od nařízení obce či kraje odlišují ještě tím, že vydat obecně závaznou vyhlášku je právem územně samosprávného celku, kdežto vydat nařízení je jejich povinností. Obecně závazné vyhlášky nejsou prováděcím předpisem, ale přímo stanovují nová pravidla platící na území daného celku, přičemž samozřejmě musí být v souladu s ostatními zákony.⁶² V případě tohoto normativního správního aktu opět existuje tzv. generální zmocnění vyplývající z Ústavy České republiky, která konkrétně v čl. 104 odst. 3 uvádí: „*Zastupitelstva (obcí, krajů) mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*“⁶³

Jako speciální druhy abstraktní činnosti veřejné správy se do kategorie normativních správních aktů řadí ještě statutární a vnitřní předpisy a také jiné opatření. Někdy je tato skupina označována jako interní akty. Oproti výše zmíněným

⁶⁰ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 63-64

⁶¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 62

⁶² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 127-128

⁶³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky čl. 104 odst. 3

normativním právním aktům tyto úkony nemají povahu právního předpisu. A jedná se tedy o předpisy, jež mají spíše organizační povahu, a které zavazují především pracovníky uvnitř nějaké jedné organizační struktury.⁶⁴

„Statutární předpisy jsou především výrazem oprávnění samosprávných korporací vydávat vlastní pravidla formou abstraktních aktů a tím regulovat ty záležitosti, které patří do okruhu jim vymezené samostatné působnosti v oblasti veřejného práva. Jde o tzv. právo autonomní normotvorby, které spočívá v tom, že zákon výslovně připouští, aby určitý subjekt mohl v mezích zákona vydávat předpisy a jimi přímo v rámci své samostatné působnosti regulovat veřejnoprávní záležitosti a upravoval poměry uvnitř korporace. Je proto věcí orgánu oprávněného subjektu, zda a kdy takový předpis vydá.“⁶⁵

Autonomie samosprávných korporací (územní, zájmové nebo profesní) je samozřejmě i nějakým způsobem legislativně omezena, z důvodu potřeby státního dozoru nad samosprávnými celky vydávajícími tyto předpisy. Omezení je spatřováno například v tom, že jsou zákonem stanoveny náležitosti, jež musí statutární předpis splňovat, nebo v povinnosti oprávněného subjektu předložit předpis k posouzení zákonnosti, či k registraci. Tyto úkony provádí příslušné ministerstvo. Jako příklady lze zmínit statutární předpisy veřejných vysokých škol, Advokátní komory a další.⁶⁶

Typické pro **vnitřní předpisy** je, že „na rozdíl od předpisů právních nemají obecnou závaznost, zavazují toliko složky a subjekty podřízené úřadu, který je vydal, a k jejich vydání není třeba žádného (zákonného) zmocnění; právo je vydávat vyplývá ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti.“⁶⁷ Tyto předpisy nejsou prameny práva, zavazují pouze subjekty v dané organizaci a mimo ni nijak nepůsobí. Jsou zpravidla využívány jako nástroj pro uspořádání různých poměrů

⁶⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 83

⁶⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 129

⁶⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 84

⁶⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 76

uvnitř organizační jednotky (případně i ve více jednotkách) veřejné správy. Taktéž je nutné, aby se nacházely v souladu s ostatními právními předpisy. Příkladem v tomto případě mohou být například organizační řád obecního úřadu, nebo také různé návštěvní řády, jež se pro návštěvníky stávají pochopitelně závazné po jejich vstupu do objektu.⁶⁸

3.2. Individuální správní akty

Individuální správní akty jsou výsledkem rozhodovací činnosti orgánu veřejné správy, jež se zabývá jasně daným předmětem takového rozhodnutí (konkrétní práva či povinnosti), a která směřuje na jmenovitě určenou osobou. Jednoduše řečeno, jedná se zde o formu správní činnosti konkrétního charakteru působící navenek veřejné správy. Zpravidla dochází k aplikaci obecných pravidel chování pro individuální situace a takové akty jsou tedy využívány jen jednorázově. Nejčastější formou individuálního správního aktu je klasické rozhodnutí, jako výsledek správního řízení, rozuměno v praxi například rozhodnutí o přestupku, či stavební povolení.⁶⁹

Nejvýznamnějším dělením správních aktů je podle povahy jejich právních účinků. Podle tohoto hlediska se akty rozdělují na **konstitutivní**, jež zakládají, mění nebo ruší poměry uvnitř vztahů správního práva, a na **deklaratorní**, které pouze prohlašují existenci určitého vztahu správního práva. Individuální správní akty se dále klasifikují dle okruhu osob na akty **ad personam** a **in rem**. V prvním případě se jedná o správní akt, který zavazuje výhradně uvedené osoby, kdežto akty **in rem** jsou platné také pro jejich nástupce, jsou tedy vázané na věc (například nemovitost). Je k nalezení i spoustu dalších způsobů rozlišování individuálních

⁶⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 76-77

⁶⁹ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 278

správních aktů, jako například podle trvání účinku daného aktu na neomezené a omezené a další.⁷⁰

Individuální správní akt se v zásadě nemůže obejít bez následujících vlastností:

- *platnost,*
- *účinnost,*
- *právní moc,*
- *vykonatelnost.*

Správní akt je **platný** od okamžiku, kdy správní orgán sdělí obsah svého rozhodnutí daným adresátům. Od této chvíle je i správní orgán vázán tímto aktem. K **účinnosti** dochází dnem, který byl uveden v konkrétním rozhodnutí, nebo případně dnem, kdy je rozhodnutí oznámeno všem účastníkům řízení. Pokud proti rozhodnutí není užito řádného opravného prostředku, účinnost znamená existenci právních účinků rozhodnutí. Od momentu, kdy rozhodnutí nabývá **právní moci** jej nelze změnit ani zrušit a zároveň odpadá možnost využít nějakého z řádných opravných prostředků. Co se týče **vykonatelnosti**, lze říci, že se jedná o možnost vymáhat plnění rozhodnutí. Tedy situace, kdy je rozhodnutí pravomocné a adresátovi uplynula lhůta pro dobrovolné splnění pravomocí vyplývajících z rozhodnutí.⁷¹

Mimo rozhodnutí existuje i několik dalších druhů individuálních správních aktů. V první řadě lze uvést akty schvalovací, kdy se konkrétně jedná o souhlas či schválení, tyto akty již neudávají žádné další podmínky. Rozdíl mezi těmito dvěma instituty se nachází v tom, že souhlas je vydáván před zásadní činností a schválení až následně. Dalším druhem správního aktu je povolení, které je vázáno na určité předpoklady. „*Jestliže osoba, která o povolení žádá, tyto předpoklady splňuje, nelze vydání aktu odepřít – na jeho vydání má adresát aktu právní nárok.*“⁷²

⁷⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 134 a n.

⁷¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 87

⁷² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 141

Naopak na vydání koncese, jako dalšího druhu správního aktu), adresát tento právní nárok nemá a je pouze na správním uvážení „rozhodujícího“ orgánu (v rámci zákona), zda takovou koncesi přizná. K úplnému výčtu individuálních správních aktů mimo jiné schází také akty jako přísliby, posudky, stanoviska, příkazy, zákazy či závazné pokyny a další.⁷³

„Vady správních aktů mohou být různé. Za nejzávažnější se považují ty, které činí správní akt nezákonný nebo věcně nesprávný. Napravit nezákonnost nebo věcnou nesprávnost správního aktu je možné jen změnou nebo zrušením takového aktu. Způsobů, jakými to lze učinit, je více. Zvláštní význam má institut odvolacího řízení a přezkumného řízení, jak je upravuje správní řád. Extrémním příkladem vady správního aktu je jeho nicotnost, která v podstatě znamená, že správní akt pro vady vůbec nevznikl, že neexistuje.“⁷⁴

Od individuálních správních aktů se ještě odlišují tzv. individuální služební akty (individuální služební pokyny), které jsou specifické tím, že působí uvnitř veřejné správy v systému nadřízených a podřízených subjektů. Zpravidla to jsou akty řídicích představitelů daného orgánu vůči jejich podřízeným pracovníkům.⁷⁵

3.3. Smíšené správní akty

Poslední speciální formou činnosti veřejné správy jsou akty smíšené povahy. Označovány jsou různé od aktů hybridních, smíšených správních aktů, aktů konkrétně abstraktních i abstraktně konkrétních. Již z těchto názvů je očividné, že se jedná o spojení správní činnosti konkrétní s abstraktní, nichž se prolínají znaky jak normativních správních aktů, tak i individuálních. Přípustné jsou obě varianty dvě varianty „zkřížení“. Půjde tedy o situaci, kde se bude řešit nějaká konkrétní

⁷³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 140-141

⁷⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 87

⁷⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 281

věc pro neurčitý okruh subjektů, anebo opačnou variantu aktu s obecně vymezeným předmětem a konkrétním, jmenovitě určeným adresátem.⁷⁶

V českém právním řádu je smíšený správní akt ve formě konkrétně abstraktního aktu označen konkrétně jako opatření obecné povahy. Tímto institutem jsou tedy zkombinovány prvky normativních aktů s individuálními. Prvek, jež si opatření obecné povahy propůjčilo od nařízení je obecnost vymezení adresátů a se správním aktem má naopak společnou konkrétnost věci neboli předmětu. Společným znakem pro všechny tyto pojmy je jednostrannost a podzákonost.⁷⁷

V případě nahlédnutí do jiných evropských států, je možné zjistit, že podobnými instituty se zabývají jejich právní řády. Například Německo hovoří ve svém zákonu o správním řízení z roku 1976, konkrétně v § 35 o tzv. „Allgemeinverfügung“, což v překladu znamená „všeobecné opatření“. Toto opatření se považuje za druh správního aktu a je přípustné v obou formách, jak abstraktně konkrétní, tak konkrétně abstraktní správní akt. Vzhledem k tomu, že je jím možno nahradit velké množství správních aktů, které by musely být vydány pro každého adresáta zvlášť, přičemž by se jednalo o stejnou situaci, je možné říci, že vydání jednoho všeobecného opatření, v téže věci a pro neurčitý počet adresátů, je velmi hospodárné.⁷⁸

Jako druhý podobný příklad lze uvést švýcarský systém práva, který věnuje všeobecnému opatření pozornost jen z jednoho pohledu. Jde o opatření, jež odpovídá variantě s konkrétním předmětem a obecně určeným okruhem adresátů. Při srovnání výše zmíněného s výrokem Nejvyššího správního soudu, uvedeného v rozsudku spisové značky 1 Ao 1/2005–98 ze dne 27. 09. 2005, který přesně zní takto: *„Opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který*

⁷⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 302

⁷⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 122

⁷⁸ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 973

se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“⁷⁹, je zřejmé, že i česká právní úprava se přiklání ke švýcarskému modelu všeobecného opatření. V celém českém právním řádu je tedy opatření obecné povahy, alespoň podle judikatury, jediným zástupcem správních aktů smíšené povahy.⁸⁰

Pojmu opatření obecné povahy jako takovému se budu do hloubky věnovat v následujících kapitolách této práce. Na závěr tohoto oddílu přikládám ještě stručnou schématickou tabulku s komparací aktů jako činností veřejné správy s přihlédnutím pouze k jejich základním aspektům.

	Normativní správní akt	Individuální správní akt	Smíšený správní akt
předmět	abstraktní	konkrétní	konkrétní
adresát	abstraktní	konkrétní	abstraktní
řádný opravný prostředek	nelze využít	lze využít	nelze využít
strany	jednostranný	jednostranný	jednostranný
charakter	podzákoný	podzákoný	podzákoný

Tabulka č. 1 – komparace aktů správní činnosti (vlastní zpracování – 27.1.2021)

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005–98. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 01. 2021]

⁸⁰ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 974

4. Pojem opatření obecné povahy

Jak už bylo dříve několikrát zmíněno, opatření obecné povahy je jednou z forem činností veřejné správy. Vyplňuje mezeru mezi abstraktní a konkrétní činností, tedy mezi normativními s individuálními správními akty a je zařazeno do skupiny tzv. smíšené správní činnosti, kvůli kombinaci prvků konkrétních s abstraktními. Opatření obecné povahy podle české právní úpravy se vyznačuje především konkrétním předmětem nebo věcí, kterou řeší a zároveň s obecně určeným okruhem adresátů, ale nijak chybné není ani opačné řešení, tedy opatření obecné povahy s abstraktním předmětem a jmenovitě určeným adresátem.

Ucelená právní úprava opatření obecné povahy v českém právním řádu existuje od roku 2006. Jedná se vymezení tohoto pojmu šestou částí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V tomto zákonu je uvedena i ne příliš konkrétní definice pojmu opatření obecné povahy, jež zní: „(...) opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím.“⁸¹ Zákonodárcem byla zvolena cesta takového negativního vymezení, ke kterému lze dále z logiky věci doplnit, že se jedná o takový jednostranný závazný akt správního orgánu, který ponese prvky právě těchto dvou zmíněných institutů, obecně tedy znaky normativních a individuálních správních aktů.⁸²

Vzhledem k tomu, že byla zvolena tahle forma negativního vymezení, je zapotřebí zmínit, jak k ní přistupovat. *„Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“*⁸³ Takové je celé znění § 171 správního řádu, tedy prvního paragrafu tohoto zákona týkajícího se pojmu opatření obecné povahy. Správní řád tímto ustanovením nechává možnost zvláštním zákonům, aby bylo

⁸¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 171

⁸² SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. str. 387

⁸³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 171

na jejich uvážení, za jakých podmínek a v jaké situaci se bude jednat právě o opatření obecné povahy. Společně s tím bude na zvláštních zákonech také stanovení postupu pro vydání takového opatření obecné povahy. Vystává zde otázka, zda se toto ustanovení použije pouze v případě, kdy je pro daný úkon výslovně zmíněno, že se využije opatření obecné povahy, nebo zda postačí, že jednání splní náležité znaky tohoto institutu, aniž by za něj byl výslovně označen. Z uvedeného je zřejmé, že důraz není prvoplánově kladen na výslovné označení za opatření obecné povahy, ale spíše na jeho odlišení od ostatních správních činností, v čele s právními předpisy a rozhodnutím. Pokud by ve zvláštním zákonu daný úkon nebyl takto výslovně označen, představovala by taková situace nutnou dávku pečlivého zvážení, jestli a jak výrazně tento akt naplňuje charakteristické znaky opatření obecné povahy. Pochopitelně se totiž bude jednat o velmi malé diference, při oddělování opatření od individuálních a normativních aktů bez výslovného označení.⁸⁴

Kvůli tomu, že se adresáti úkonu opatření obecné povahy vymezují velmi obecně, ve většině případech jako nějaká neurčitá množina splňující pouze společné znaky, není možné u tohoto institutu hovořit o adresátech jako o “účastnících“. Proto se zde bude jednat spíše o tzv. “dotčené osoby“. Co se týče legislativního procesu, pro přípravu ani schvalování opatření obecné povahy neplatí stejná pravidla jako pro vydávání právních předpisů, ale všechny tyto postupy se řídí podle ustanovení z předpisů o správním řízení.⁸⁵

Výše zmíněnou definici lze dále doložit i dalšími výroky, například uvedenými v důvodové zprávě správního řádu, či v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Začít je možné právě od důvodové zprávy, která definici ze správního řádu konkretizuje tím, že opatření obecné povahy je „*zvláštním typem úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi právním předpisem a rozhodnutím.*“⁸⁶

⁸⁴ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. str. 389-391

⁸⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 85

⁸⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 06. 02. 2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2021]. ID: LIT38919CZ

Pro vymezení institutu opatření obecné povahy může být také nápomocné znění správního řádu v původním vládním návrhu, které obsahovalo naopak pozitivní definici, jež opatření obecné povahy vymezuje jako: „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“⁸⁷ Z uvedeného jasně vyplývá, že se zákonodárce přiklání k variantě opatření s konkrétním předmětem a abstraktním výčtem adresátů. Takového názoru je i Nejvyšší správní soud, který ve své judikatuře konstatuje, že „opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem.“⁸⁸

Dalším znakem charakteristickým pro opatření obecné povahy je na úvod možné zmínit fakt, že „povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.“⁸⁹ Nebo to, že proti opatření obecné povahy nelze podat žádný opravný prostředek. Naproti tomu zase mají dotčené osoby možnost uplatnit nárok na podání námitek či připomínek, kterými je správní orgán povinen se zabývat a v důsledku se s nimi také náležitě vypořádat.⁹⁰

⁸⁷ Vládní návrh zákona správní řád. In: Sněmovní tisk 201/0, část č. 1/3. Poslanecká sněmovna, 2003 IV. volební období [cit. 10. 02. 2018]

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005–98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2021].

⁸⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 173 odst. 3

⁹⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 127

5. Právní úprava opatření obecné povahy v České republice

Smíšený správní akt, jakožto opatření obecné povahy jako takové, se do českého právního řádu dostalo až s přijetím již dříve zmíněného zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Opatření obecné povahy je tedy upraveno samostatnou šestou částí správního řádu, které náleží konkrétně čtyři paragrafy týkající se tohoto institutu. První paragraf této části udává definici opatření obecné povahy spolu s doporučením, aby správní orgán podle úpravy dané správním řádem postupoval, v případě, že mu nějaký zvláštní zákon uloží vydat takové opatření. Těmito “zvláštními zákony“ se budu zabývat dále v tomto oddílu. Druhý paragraf, tedy § 172 správního řádu řeší problematiku spojenou s návrhem opatření obecné povahy. Zbylé paragrafy se věnují dalším obecným procesním záležitostem, jako jsou oznámení a účinnost opatření obecné povahy, nahlížení do opatření obecné povahy, vymahatelnost, soulad s právními předpisy a další.⁹¹

Správní řád je vyhlášen ode dne 24. 6. 2004, ale nabývá účinnosti až dnem 1. 1. 2006. Během této poměrně dlouhé legisvakantní doby nastala neobvyklá situace, kdy v rozmezí těchto necelých dvou let nabyt účinnosti ještě jiný zákon, konkrétně zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích účinný od 1. 5. 2005. Toto samotné by samozřejmě nebylo nikterak zvláštní, pokud by k tomu nepřibyla skutečnost, že tento zákon stanovuje správnímu orgánu povinnost na vydání specifických aktů formou odpovídajících opatření obecné povahy.⁹² Na základě tohoto ustanovení se také následně do zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního začlenila právní úprava jednání týkajícího se přezkumu opatření obecné povahy soudem.⁹³

⁹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 171 - § 174

⁹² Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů § 16, § 34, § 47, § 51 a další

⁹³ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní § 101a a n.

Což v praxi znamená, že prvotně nabytí účinnosti zvláštní zákon upravující užití institutu opatření obecné povahy, následně byl ukotven jeho soudní přezkum, a až posléze byla přijata a své účinnosti nabyla jeho obecná právní úprava.⁹⁴

Opatření obecné povahy, jako specifická forma činnosti veřejné správy, i když ne vždy přesně takto pojmenované, se samozřejmě vyskytuje i v dalších případech před přijetím dnešního správního řádu. Typickým příkladem je tzv. „generální (úhrnné) opatření“, o němž pojednával již Jiří Hoetzel. Šlo podle něj o opatření se „*zevní podobou s nařízením*“⁹⁵, kterými jsou upravovány záležitosti s konkrétním předmětem, jež se dotýkají více osob a jsou tedy zahrnuty do jediného aktu správního orgánu. Příkladem takového opatření z praxe lze uvést například plán polohy dle československého stavebního řádu.⁹⁶

Dalším příkladem opatření obecné povahy z minulosti je § 80 odst. 2 již zrušeného zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Konkrétně je zde uvedeno: „*Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy, nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil, bezpečnostních sborů Sboru nápravné výchovy České republiky v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy.*“⁹⁷ Tento zákon, ani žádný jiný, však neudává žádné další informace například o postupu při vydání takového opatření obecné povahy, či o jeho provádění.⁹⁸

Existují i další zmínky o tomto institutu v různých dalších zvláštních zákonech (povětšinou již zrušených), které se vyskytovaly před účinností správního řádu. Mimo jiné se tedy opatření obecné povahy objevilo třeba také v zákonu č. 92/1951 Sb., o branné výchově, nebo ve vládním nařízení č. 34/1951 Sb., o sběrných surovinách.⁹⁹

⁹⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 173

⁹⁵ HOETZEL, J.: *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937. str. 53

⁹⁶ Nález prvorepublikového NSS ze dne 13. 9. 1922, č. 12496, publikovaný pod č. 1392 Bohuslavovy sbírky, část A. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 04. 02. 2021].

⁹⁷ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu § 80 odst. 2

⁹⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 303

⁹⁹ Zákon č. 92/1951 Sb., o branné výchově § 7 odst. 3; vládní nařízení č. 34/1951 Sb., o sběrných surovinách §5 odst. 2

Akty podobné opatření obecné povahy, případně i takto výslovně pojmenované, se v právním řádu České republiky objevují již řadu let, ovšem vždy zcela bez nějakého stanoveného procesu provádění či vydávání. V praxi to tedy nejspíše fungovalo tak, že i přesto, že zákon vyslovil použití opatření obecné povahy pro danou situaci, se následně takový akt řešil jinou nejbližší formou správní činnosti, tedy právním předpisem nebo rozhodnutím. Ucelenou obecnou úpravu tohoto institutu přináší až právě zmíněný správní řád.¹⁰⁰

Následující část této kapitoly bude věnována konkrétním zvláštním zákonům, v nichž je zakotvena právě pravomoc správního orgánu k vydání opatření obecné povahy. Mou snahou je pouze demonstrativní náhled nebo ukázka dílčích předpisů, jež daný institut obsahují, a již samotný zákonodárce tedy předpokládá využití této správní činnosti.

Pro představu lze jmenovitě hovořit o těchto právních předpisech (nejedná se o taxativní výčet):

- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu),
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon),
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů,
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon),
- zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti),
- zákon č. 21/1992 Sb., o bankách,
- zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství),

¹⁰⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 303

- zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon),
- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů,
- zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,
- zákon č. 505/1990 Sb., o meteorologii,
- zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Následně podrobím první čtyři složkové právní předpisy z výše uvedených podrobnějšímu zkoumání s uvedením alespoň pár konkrétních příkladů opatření obecné povahy.

5.1. Stavební zákon

Stavební zákon v přesném znění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu je jedním z nejzásadnějších právních předpisů, který opatření obecné povahy hojně využívá. Opatření obecné povahy tento zákon užívá zejména ve své třetí části, která se zabývá územním plánování, jeho cíli, úkoly a nástroji, ale také vyhodnocováním vlivů na udržitelný rozvoj daného území, nebo podmínkami pro přípravu veřejné infrastruktury a další.¹⁰¹

Konkrétní případy, pro které stavební zákon předepisuje užití aktu ve formě opatření obecné povahy, jsou například:

- § 35 – formou opatření obecné povahy se vydá *územní rozvojový plán*,
- § 36 – totéž platí pro vydání *zásad územního rozvoje*,
- § 43 – dále také *územní plán* obce, hlavního města Prahy, nebo vojenského újezdu se vydá jako opatření obecné povahy,

¹⁰¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) § 1

- a dále pak podobně platí také v § 59, § 62, §97, které se týkají *vymezení zastavěného území, pořízení regulačního plánu, či územního opatření o stavební uzávěře a o asanaci území.*

Všechna tato ustanovení odkazují v dalším postupu aplikace opatření obecné povahy na správní řád, zároveň ale i stavební řád disponuje některými svými konkretizujícími procesními podmínkami pro toto opatření. V takové situaci se bude postupovat dle zvláštního zákona, tedy zákona stavebního. Příkladem lze citovat § 192 odst. 2 stavebního zákona: *„K přezkoumání opatření obecné povahy vydaného orgány obce je příslušný krajský úřad. K přezkoumání opatření obecné povahy vydaného orgány kraje je příslušné ministerstvo.“*¹⁰²

Aktuálně se projednává návrh nového stavebního zákona, jež by měl být podepsán prezidentem České republiky pravděpodobně někdy v létě tohoto roku (2021). Rozdíly, co se týče využití institutu opatření obecné povahy, nejsou dle mého názoru nijak výrazné. Jeden z nich například spočívá s problematice kolem stanovení ochranného pásma, která byla v původním zákonu č. 183/2006 Sb., zákonu stavebním řešena klasickým správním řízením, jehož výsledkem je rozhodnutí stavebního úřadu v této věci, naproti tomu návrh nového stavebního zákona se v tomto případě vyjadřuje takto: *„K ochraně stavby nebo zařízení před negativními účinky okolí nebo k ochraně okolí stavby nebo zařízení před negativními účinky stavby nebo zařízení může stavební úřad stanovit ochranné pásmo **opatřením obecné povahy nebo rozhodnutím.**“*¹⁰³ Pripouští tedy obě varianty a následně stanovuje, jaké náležitosti, kromě těch obecných ze správního řádu (na něž opět odkazuje), musí opatření obsahovat.

¹⁰² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) § 192 odst. 2

¹⁰³ Vládní návrh nového stavebního zákona ze dne 24.8.2020 In: Ministerstvo pro místní rozvoj, dokumenty. [cit. 16. 02. 2021]

5.2. Zákon o silničním provozu

Také v zákonu č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve zkratce v zákonu o silničním provozu, se nacházejí akty se znaky opatření obecné povahy. Zmíněný zákon upravuje otázky týkající se práv a povinností účastníků provozu na pozemních komunikacích, úpravy, řízení a pravidel tohoto provozu, dále také řidičských oprávnění a průkazů, či působnosti a pravomocí orgánů státní správy a Policie České republiky ve věcech silničního provozu.¹⁰⁴

Ovšem možnost využití opatření obecné povahy skýtá jedině § 77 o místní a přechodné úpravě provozu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích, který v 5. odstavci říká: „*Místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníku silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.*“¹⁰⁵ Dále zákon o silničním provozu udává různá specifika a podmínky pro toto opatření, například jak, kdo, a kde, či v jaké situaci zveřejní návrh opatření obecné povahy.

Vzhledem ke stavu pozemních komunikací v České republice, se v případě různých objížděk uzavřených silnic jedná o celkem běžnou situaci, a tudíž se i s opatřením obecné povahy daným tímto zákonem setká v praxi poměrně často většina občanů. Pro konkrétní představu je možné zmínit například opatření obecné povahy č. 214/2020 města Jesenice ze dne 1. 12. 2020 o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci (přesné znění viz. příloha č. 1).

¹⁰⁴ Zákon č 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu) § 1

¹⁰⁵ Zákon č 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu) § 77 odst. 5

K otázkám kolem dopravního značení se také vyslovil Nejvyšší správní soud, a to následovně: „*Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje. Např. opatřením obecné povahy nelze stanovit nový druh dopravní značky, popř. s ní spojovat jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, (...). Umístěním dopravní značky např. na určité křižovatce dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností jednotlivých účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na této křižovatce. (...) v případě dopravního značení může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z této dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.*“¹⁰⁶

5.3. Krizový zákon

V celém znění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, tedy krizový zákon, se zabývá, především přípravou na krizové situace, jejich řešením a ochranou tzv. „kritické infrastruktury“. Kritická infrastruktura se skládá z prvků, kterými mohou být například stavby, zařízení nebo nějaké prostředky. Narušením funkcí takové infrastruktury by hrozily závažné dopady zpravidla na bezpečnost státu, ekonomiku, zdraví osob nebo na zajištění základních životních potřeb obyvatel daného státu.¹⁰⁷ Podmínky, za jakých je možné stanovit objekt za prvek kritické infrastruktury, jsou obsaženy v nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury. Takovým prvkem je například „*zdravotnické zařízení, jehož celkový počet akutních lůžek je nejméně 2500.*“¹⁰⁸

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008–100. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 02. 2021]

¹⁰⁷ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) § 1 a § 2

¹⁰⁸ Nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury – příloha IV.

Vydat opatření obecné povahy podle tohoto zákona náleží ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a České národní bance při ochraně kritické infrastruktury spadající do jejich působnosti, opatřením obecné povahy určí právě prvky této kritické infrastruktury (viz. příloha č. 2). Dále krizový zákon stanoví povinnost subjektu kritické infrastruktury, nad rámec obecných náležitostí podle správního řádu, na vypracování “plán krizové připravenosti“ a to do jednoho roku od vydání zmíněného opatření obecné povahy.¹⁰⁹

V této chvíli bych ráda zmínila aktuální situaci zasahující do chodu České republiky i celého světa. Jedná se o probíhající pandemii koronavirového onemocnění COVID-19, které je přenosné vzduchem. Tímto onemocněním se dosud nakazilo přes jeden milion obyvatel (potvrzené případy) a na jeho následky zemřelo více než dvacet tisíc osob jenom v České republice.¹¹⁰ Nyní je to již přibližně rok, co nás (jako občany České republiky) i celý svět sužuje tato pandemie.

Hned od začátku, přibližně od března roku 2020, bylo nesmírně důležité nastolit určitá opatření, která by měla zabránit šíření této nemoci. Stanovení těchto opatření má “v rukou“ po celou dobu pandemie především vláda a Ministerstvo zdravotnictví České republiky, pro které je to samozřejmě nelehký úkol s obrovskou zodpovědností. Jeden z prvních úkonů, jehož snahou bylo omezení přenosu zmíněného viru, bylo vyhlášení nouzového stavu, podle zmíněného krizového zákona, a sním spojené další opatření například omezující svobodu pohybu, nebo zasahující do práv a povinností osob. Což se přirozeně spouště občanům příliš nezamlouvá.

Zmíním zde tedy část (jinak je velmi obsáhlý a pro zaměření této diplomové práce není důležitý v celém svém rozsahu) sporu, který se mimo jiné týká záměru navrhovatele na zrušení, přesněji vyslovení nicotnosti rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a krizového opatření č. 142/2020 Sb. považovaných za opatření obecné povahy.

¹⁰⁹ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) § 9, § 13, § 29a

¹¹⁰ Informace ze statistiky poskytované Ministerstvem zdravotnictví ČR platné k 13.3.2021. In: Onemocnění aktuálně. *COVID-19: Přehled aktuál. Situace v ČR.* MZČR. [cit. 13. 03. 2021]

Jednalo se tedy o to, že dne 12. 3. 2020 vyhlásila vláda nouzový stav¹¹¹ na základě ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.¹¹² Tento stav byl platný pro území celé České republiky po dobu třiceti dnů, počínaje jeho vyhlášením. Následně vydala podle krizového zákona i několik navazujících krizových opatření omezující volný pohyb osob, cesty do a ze zahraničí, maloobchod, školní docházku, také činnost úřadů a samospráv a další. Navrhovatel tedy mimo jiné napadá konkrétně samotné vyhlášení nouzového stavu a usnesení vlády č. 142/2020 Sb. o přijetí krizového opatření (vstup na území České republiky, vycestování z České republiky), jež oboje považuje za opatření obecné povahy, přičemž se u Městského soudu v Praze domáhá určení nezákonného zásahu do jeho práv těmito opatřeními.¹¹³

V případě nouzového stavu dospěl Městský soud k názoru, že tento akt nelze považovat za opatření obecné povahy s odkazem na usnesení Ústavního soudu, které říká: *„Tvrdí-li stěžovatelka, že předmětné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je opatřením obecné povahy, je třeba její názor odmítnout zejména s ohledem na skutečnost, že vládní rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu nepředstavuje jednu z forem realizace veřejné správy přijatou správním orgánem. Vláda nouzový stav vyhláší na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní.“*¹¹⁴ Ve druhém případě, tedy již konkrétním krizovým opatření, Městský soud znovu odkazuje na toto usnesení Ústavního soudu, přičemž dospěl k závěru nejsou opatření obecné povahy, nýbrž se jedná o právní předpisy. Návrh na zrušení i žalobu na ochranu před nezákonným zásahem proto odmítl.¹¹⁵

¹¹¹ Usnesení vlády č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území ČR z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s koronavirem

¹¹² Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.5.2020, sp. zn. 5 As 138/2020–80. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 03. 2021]

¹¹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22.4.2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20–1. In: *Zákony pro lidi: Rozhodnutí soudů* [online], AION CS [cit. 13. 03. 2021]

¹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.5.2020, sp. zn. 5 As 138/2020–80. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 03. 2021]

Navrhovatel se nenechal odbít a následně podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten se však přiklání na stranu Městského soudu v Praze, například dodává odkaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, které říká: *„Napadené akty vlády se vztahovaly na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy ukazuje spíše na obecnost předmětu. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálním jednáním. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přihlédnout právě (především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění de facto absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu) lze dospět k závěru, že napadené akty vlády mají normativní povahu (co do předmětu i adresátů).“*¹¹⁶ Nesplňují tedy podmínku opatření obecné povahy související s konkrétním předmětem. Kasační stížnost navrhovatele Nejvyšší správní soud zamítá.¹¹⁷

5.4. Zákon o ochraně veřejného zdraví

Dalším složkovým právním předpisem, jež se hodně dotýká aktuální “COVID-19 situace“, je zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. Předmětem úpravy tohoto zákona jsou práva a povinnosti osob v oblasti ochrany veřejného zdraví, soustava orgánů ochrany veřejného zdraví, jejich působnost, pravomoc, jako i úkoly některých dalších orgánů veřejné správy v souvislosti s ochranou veřejného zdraví.¹¹⁸

Formou opatření obecné povahy může například krajská hygienická stanice vydávat tzv. monitorovací kalendář, který udává termíny odběrů vzorků vody z přírodních

¹¹⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5.5.2020 sp. zn. Pl. ÚS 13/20. In *Zákony pro lidi: Rozhodnutí soudů* [online], AION CS [cit. 13. 03. 2021]

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.5.2020, sp. zn. 5 As 138/2020–80. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 03. 2021]

¹¹⁸ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví § 1

koupališť ke zkoumání jejich nezávadnosti. Tímto ustanovením stanovuje danému opatření zvláštní režim pro jeho projednání, kdy nařizuje projednání veřejné. Dále tento zákon stanovuje v § 80, že Ministerstvo zdravotnictví má možnost nařizovat mimořádná opatření při epidemii nebo k ochraně zdraví při živelních pohromách nebo jiných mimořádných událostech. Tato opatření mohou mít i celostátní působnost. Stejně tak mohou taková mimořádná opatření vydávat i krajské hygienické stanice.¹¹⁹

Zákon o ochraně veřejného zdraví pro tyto mimořádná opatření společně výslovně stanovuje v § 94a, že se budou vydávat formou opatření obecné povahy a to specificky bez řízení o návrhu. *„Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dnů. Jde-li o opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, zašle je Ministerstvo zdravotnictví též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů.“*¹²⁰

Momentálně, kvůli probíhající zmíněné koronavirové pandemii, je v České republice vydávání těchto mimořádných opatření na denním pořádku. Ve snaze minimalizovat následky tohoto onemocnění je bohužel těchto opatření vydáváno tolik, že se v nich běžný občan těžko orientuje. Často se tyto opatření stávají terčem despektu právě ze strany občanů, jež si připadají až přespříliš omezováni na svých právech.

Jako konkrétní příklad lze uvést mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN (viz. příloha č. 3), jež *„zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky.“*¹²¹ Výjimkami z tohoto zákazu byly pouze například cesty do zaměstnání, do zdravotnických zařízení a další podobně nezbytné cesty. Zkrátka cílem tohoto opatření bylo, aby se omezil osobní kontakt, a v nejlepším případě se všichni zdržovali pouze v místě svého bydliště. Nesouhlas s tímto opatřením se projevil až formou stížnosti u Ústavního soudu. Stěžovatelka se ve své

¹¹⁹ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví § 80 odst. 1, § 82 odst. 2

¹²⁰ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví § 94a odst. 2

¹²¹ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN. In: MZČR. [cit. 14. 03. 2021] Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/>

stížnosti domáhá mimo jiné i zrušení tohoto opatření z důvodu porušení tímto opatřením *„jejího ústavně zaručeného základního práva na svobodný pohyb a pobyt podle čl. 14 Listiny základních práv a svobod.“*¹²²

Po posouzení stížnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že tato stížnost není přípustná z toho důvodu, že se jedná o zákonem výslovně označené opatření obecné povahy. Stěžovatelka se tak nemůže domáhat zrušení Ústavním soudem pomocí stížnosti, kterou zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu sice připouští v případě porušení základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem, ale až po vyčerpání opravných prostředků včetně soudního přezkumu (viz poslední kapitola).¹²³

Nicméně Ústavní soud potvrdil, že se opravdu jedná o opatření obecné povahy, jelikož *„je v daném případě nutné vycházet primárně z toho, jak mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví označuje zákon. V tomto smyslu postačí, že zákon o ochraně veřejného zdraví mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví za opatření obecné povahy přímo označuje, byť pro ně stanoví určité odchylky od části šesté správního řádu.“*¹²⁴

¹²² Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20–2. In *Zákony pro lidi: Rozhodnutí soudů* [online], AION CS [cit. 14. 03. 2021]

¹²³ Zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu ů 72 odst. 1 písm. a)

¹²⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20–2. In *Zákony pro lidi: Rozhodnutí soudů* [online], AION CS [cit. 14. 03. 2021]

6. Procedurální režim opatření obecné povahy

Institut opatření obecné povahy je zakotven zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem. Vzhledem k tomu, že se úprava jeho procedurálního režimu nachází pouze ve čtyřech paragrafech šesté části tohoto zákona, jedná se tedy o poměrně velmi stručné pojetí obecných ustanovení, a je proto nutné užít zásady subsidiarity správního řádu ve vztahu ke zvláštním zákonům. Tyto zvláštní zákony samostatně upravují především hmotněprávní zmocnění k vydání takového opatření obecné povahy a případně i jeho další procesní specifika. V praxi však většina těchto zvláštních zákonů neobsahuje nějakým způsobem detailnější právní úpravu například přezkumu opatření obecné povahy, či jeho přijímání. Většinou se tedy omezují na uvedení odlišností od řízení o tomto institutu upraveném ve správním řádu.¹²⁵

K výše zmíněnému se zákonodárce v § 174 odst. 1, kde konkrétně stanovuje: „Pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.“¹²⁶ Tedy jinak řečeno, správní řád v šesté části upravuje pouze základní atributy řízení například o návrhu opatření obecné povahy, jeho projednání atd., ale pro další detailnější úpravu odkazuje na svou první a druhou část, jež mají být užity přiměřeně.

Částí první míní především základní zásady, které jsou samozřejmě platné i pro činnost veřejné správy jako je právě opatření obecné povahy. Mezi základní zásady podle správního řádu se řadí například *zásada legality*, neboli zákonnosti, *zásada proporcionality*, tedy přiměřenosti, dále pak *zásady zákazu zneužití správního uvážení, dobré víry, souladu s veřejným zájmem, materiální pravdy, subsidiarity, legitimního očekávání, rychlosti a hospodárnosti*, nebo také *zásady veřejné správy*

¹²⁵ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. str. 391

¹²⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 174 odst. 1

*jako služby a ochrany práv dotčených osob, spolupráce správních orgánů, či zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů.*¹²⁷

Co se týče zmíněné části druhé obnášející obecná ustanovení o správním řízení, ta se následně užívá pro otázky týkající se řízení o opatření obecné povahy. Slůvko “přiměřeně“ zákonodárce použil cíleně, kvůli tomu, že se v případě opatření obecné povahy, jak už bylo zmíněno, jedná o akt smíšený, tedy akt nesoucí znaky normativních i individuálních správních aktů. Jde o to, že zde nebude možné aplikovat veškeré ustanovení druhé části správního řádu, jako by se jednalo o klasické správní řízení. Pro institut opatření obecné povahy se tedy z těchto ustanovení použijí přiměřeně jen některé, a případně může dojít i k určitým odchylkám. Například § 27 až § 38 správního řádu, obsahující pravidla o účastnících řízení, jejich procesní způsobilosti, zástupcích a jejich konkrétních úkonech se použijí jen velmi ojediněle.¹²⁸

Vhledem k tomu, že je opatření obecné povahy akt smíšený, podobný nebo nesoucí znaky jak správních aktů individuálních, tak normativních, bude i v případě řízení o tomto institutu zřejmé toto “rozdvojení“. Proces vydávání obecné povahy probíhá v řízení, jež se podobá řízení správnímu, ze kterého plyne konečný výsledek ve formě vydání individuálního správního aktu správním orgánem. Na druhé straně podobnost s prvky normativního správního aktu se v řízení projevuje složkou připomínek, tedy v případě vydávání právních předpisů se jedná o tzv. připomínkové řízení, kde se připomínky podávají při přípravě návrhu takového normativního aktu. Částečně se proces kolem opatření obecné povahy s normativními akty shoduje také ve vyhlásování, přičemž vyhlásování opatření obecné povahy je v podstatě totožné s vyhlásováním právního předpisu obce.¹²⁹

¹²⁷ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. str. 57 a n.

¹²⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád: *Praktický komentář*. § 174 II. Použití ostatních částí správního řádu. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 02. 2021]

¹²⁹ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 979

6.1. Proces tvorby opatření obecné povahy

Přesná forma zahájení řízení není správním řádem konkrétně definována. Správní řád tedy hovoří v případě zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy o návrhu, není ale výlučně určeno, zda musí být návrh, nebo žádost podána někým z dotčených osob nebo takové řízení může být zahájeno z moci úřední (ex officio) přímo správním orgánem. K tomuto je možné se znovu vrátit k § 171, který říká: *Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, ...*¹³⁰ Což obecně stanovuje zmocnění zvláštními předpisy a konkrétně se to týká mimo jiné i toho, že právě tyto zvláštní zákony mají stanovit formu zahájení daného řízení. V praxi se řízení na vydání opatření obecné povahy častěji zahajuje z moci úřední, jak na základě vlastního podnětu daného správního orgánu, tak i v návaznosti na nějaký podnět externí. Ani tímto se však nevylučuje podání návrhu dotčenou osobou, taková situace zmocnění zvláštním předpisem je k nalezení například v § 31 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.¹³¹

V § 172 odst. 1 správní řád hovoří o tzv. dotčených orgánech, jež jsou významné v prvotní fázi řízení, kdy se projednává návrh opatření obecné povahy. V případě dotčených osob přichází v potaz další odkaz správního řádu, tentokrát na § 136 jeho třetí části, jež obsahuje zvláštní ustanovení ke správnímu řízení. Zmíněný paragraf za dotčené orgány konkrétně vymezuje ty „orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.“¹³²

Za samotné zahájení řízení o opatření obecné povahy se má zveřejnění jeho

¹³⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 171

¹³¹ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 979

¹³² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 136 odst. 1 a 2

návrhu na úřední desce. Po řádném projednání s dotčenými orgány následuje doručení návrhu opatření obecné povahy formou veřejné vyhlášky, jež blíže upravuje § 25 správního řádu. Správní orgán vyvěsí návrh opatření obecné povahy společně s jeho odůvodněním na úřední desce své a také obcí, jichž by se dané opatření obecné povahy nějakým způsobem dotýkalo. Zároveň správní orgán vyzve všechny dotčené osoby k podání námitek či připomínek. Tento návrh musí být na všech úředních deskách zveřejněn nejméně patnáct dnů.¹³³

Je možné, ale není podmínkou, využít i jiného způsobu zveřejnění, čímž je míněn především způsob umožňující dálkový přístup, například zveřejnění na webových stránkách dané instituce, nebo vyhlášení skrze obecní rozhlas. Situace, kdy je zveřejnění dálkovým způsobem nezbytné nastává tehdy, pokud je opatření obecné povahy v celém rozsahu (zpravidla jeho odůvodnění) tak obsáhlé, že jej není možné na úřední desce zveřejnit úplně. V takovém případě se postupuje tak, že se na úřední desce uvede základní určení opatření obecné povahy, tedy o jaké opatření se jedná, jakých zájmů se týká, a v neposlední řadě pak kde a v jaké lhůtě se lze seznámit s celým tímto návrhem, který se v plném znění zveřejní dálkově.¹³⁴ Pokud je tedy návrh s odůvodněním takto rozsáhlý a na úřední desce je zveřejněné v podstatě pouze jeho oznámení, doporučuje se správnímu orgánu prodloužit zákonem stanovenou lhůtu (minimálně 15 dnů) na dobu, která bude dostačující pro seznámení dotčenými osobami s takto obsáhlým návrhem.¹³⁵

Zpravidla se řízení o návrhu provádí písemnou formou, ale mohou nastat případy, kdy správní orgán nebo již zákon stanoví, že se bude konat veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy. Před zahájením takového projednání by měl správní orgán povinnost tuto skutečnost (s určením místa a času) oznámit prostřednictvím úřední desky minimálně patnáct dnů před konáním. To samé platí i pro dotčené obce. Správní

¹³³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 172 odst. 1

¹³⁴ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. str. 392

¹³⁵ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 984

řád myslí i na situaci, kdy by mohl vzniknout problém spojený s prodlením, pak je možné danou dobu zkrátit na pouhých pět dní, což je nejnižší možný počet.¹³⁶

Hlavním důvodem samotného zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je umožnění jakékoli dotčené osobě uplatnit svůj nárok na podání námitek a připomínek. Pro vyslovení námitek je pro dotčené osoby stanovena lhůta třiceti dnů, ode dne zveřejnění návrhu správním orgánem a promeškání této doby se nepromíjí. Povinnost správního orgánu spočívá v projednání všech připomínek a vypořádání se s nimi v odůvodnění tohoto opatření obecné povahy, v případě námitek o nich správní orgán rozhoduje a vydává jejich vlastní odůvodnění, které je následně součástí odůvodnění opatření obecné povahy.¹³⁷ K námitkám a připomínkám dále v následující kapitole.

Po zdárném vypořádání se správního orgánu se všemi těmito “podněty“ dotčených osob, oznamuje takové opatření obecné povahy správní orgán veřejnou vyhláškou. Oznámení a zveřejnění veřejné vyhlášky taktéž probíhá stejným způsobem ve smyslu § 25 správního řádu. Tedy správní orgán vyvěsí plné znění opatření obecné povahy včetně jeho odůvodnění na úřední desce a také způsobem umožňujícím dálkový přístup, označí den vyvěšení, a zároveň *„jde-li o řízení, ve kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost (v tomto případě opatření obecné povahy) doručuje, ji nejpozději v den vyvěšení zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. Dnem vyvěšení je den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje.“*¹³⁸

Dle správního řádu se opatření obecné povahy vydává písemnou formou, přičemž by jeho vyhotovení mělo obsahovat určité formální náležitosti. Správně má tedy obsahovat například označení správního orgánu, jež opatření obecné povahy

¹³⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 172 odst. 3

¹³⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 172 odst. 4 a 5

¹³⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 25 odst. 3

vydává, samozřejmě datum vyhotovení, jednací číslo nebo jeho spisovou značku, a také přinejmenším identifikaci příslušné oprávněného úředníka (jeho jméno, funkci a podpis).¹³⁹ Nezbytnou součástí vyhotovení opatření obecné povahy je také jeho odůvodnění. Pro toto odůvodnění platí přiměřeně § 68 odst. 3 správního řádu, který stanovuje obsahové náležitosti odůvodnění klasického správního rozhodnutí. Obdobně i odůvodnění opatření obecné povahy bude obsahovat důvody a podklady pro jeho vydání, společně s úvahami jejich hodnocení správním orgánem, také jeho úvahy správního orgánu při výkladu právních předpisů, či uvedení informací o vypořádání správního orgánu s námitkami dotčených osob.¹⁴⁰

Patnáctým dnem po zveřejnění opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou na úřední desce nabývá své účinnosti. Opatření obecné povahy musí být zároveň zveřejněno způsobem umožňující dálkový přístup. Od okamžiku účinnosti se opatření obecné povahy stává závazným pro osoby, jimž má být určeno. V případě, že by hrozilo nebezpečí nějaké vážné újmy na veřejném zájmu, je možné, aby takové opatření obecné povahy nabylo účinnosti okamžitě již dnem vyvěšení. Správní řád dokonce předpokládá v § 173 odst. 1, že opatření obecné povahy může nabýt své účinnosti ještě dříve než proběhne prvotní proces projednání jeho návrhu, nebo naopak dnem pozdějším než patnáctým po jeho vyhlášení, pokud tak tedy určí zvláštní zákon.¹⁴¹ Takový případ stanovuje například zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, jež konkrétně říká: „*Ministerstvo (zemědělství) 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 výrobci produktů.*“¹⁴²

¹³⁹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. str. 394

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2009, sp. zn. 1 Ao 3/2008–136. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 03. 2021]

¹⁴¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 172 odst. 4

¹⁴² Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství) § 12 odst. 10

Na rozdíl od individuálního správního aktu se opatření obecné povahy nerozesílá zvláště každé dotčené osobě, což by pozbývalo smysluplnosti, ale zveřejňuje se veřejnou vyhláškou. Jejím cílem je možnost dotčených osob nebo veřejnosti celkově seznámit se s obsahem takového nově vydaného opatření obecné povahy a následně také informovat tyto osoby o blížícím se nabytí právních účinků tohoto aktu správního orgánu. K tomu tedy slouží adekvátní lhůta stanovená na nejméně patnáct dnů.¹⁴³

Správním řádem není nijak upraveno na jakou dobu mohou být vydána opatření obecné povahy. Není tedy správnímu orgánu vydat opatření obecné povahy na dobu určitou i neurčitou. Je opět na zvláštním zákonu, jak se s touto problematikou vypořádá. Příklad, kdy zvláštní zákon ukládá určitou dobu, pro kterou je opatření obecné povahy vydáno, lze uvést například zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, jež formou opatření obecné povahy vydává tzv. plán ochrany. Plán ochrany udává způsob způsoby zajištění bezpečnosti konkrétních kulturních hodnot v nějaké památkové rezervaci nebo zóně, a lze jej vydat maximálně na dobu deseti let.¹⁴⁴

Co se týče problematiky způsobu zrušení nebo jeho nahrazení jiným dalším opatřením obecné povahy, sám správní řád uvedené nijak neřeší. Vyjadřuje se k tomu alespoň Josef Vedral v jeho komentáři ke správnímu řádu. Jeho postoj k dané problematice je následovný: „*opatření obecné povahy se v tomto případě blíží svou povahou spíše právním předpisům než správním aktům a lze se přiklonit k názoru, že kompetence zrušit opatření obecné povahy a nahradit ho případně jiným implicitně vyplývá (tak jako u právních předpisů) z kompetence správního orgánu opatření obecné povahy vydat.*“¹⁴⁵ Podobnost s právními předpisy spatřuje právě v účinnosti tohoto institutu, která je pro normativní právní akty typickou vlastností.

¹⁴³ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktuál. a rozš. vyd. Praha: Polygon, 2012, str. 1371

¹⁴⁴ Zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči § 6a odst. 1 a 2

¹⁴⁵ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 993

Správní orgán, který opatření obecné povahy vydal, je povinen umožnit každému nahlédnutí do konkrétního opatření obecné povahy s jeho odůvodněním.¹⁴⁶

6.2. Námitky a připomínky

Námitky a připomínky jsou právními prostředky sloužící k uplatnění práv dotčených osob, které jsou specifické pro řízení o návrhu opatření obecné povahy. Právo dotčených osob se takto vyjádřit je zakotveno správním řádem v § 172 a je možné takto svůj názor uplatnit v průběhu řízení o návrhu opatření obecné povahy, k čemuž slouží jeho vyvěšení na úřední desce.¹⁴⁷

Podávat připomínky či námitky mohou obecně zmíněné dotčené osoby. Dotčenou osobou je kdokoli, kdo je na svých právech nebo oprávněných zájmech dotčen činností správního orgánu, tedy v tomto případě vydávaným opatřením obecné povahy.¹⁴⁸ Pro podání těchto dvou institutů je nutné rozlišit dotčené osoby do dvou skupin. Logicky tedy budou první skupinou osoby, jež mohou podat připomínky a tou druhou ti, kteří jsou oprávněni podat námitky. Takové rozdělení je důležité ve smyslu úrovně ochrany práv daných osob poskytnuté správním řádem. Dle Nejvyššího správní soudu tedy není rozhodující, zda dotčená osoba podává výslovně námitku či připomínku nebo, jakého institutu splňuje obsahové náležitosti dané podání, ale záleží na tom, kdo takový podnět vznáší.¹⁴⁹ Tento rozdíl je zřetelný také v situaci, kdy dotčená osoba uplatňující námitku, dále uvede i nějaké další náměty svých práv nebo zájmů, na nichž si myslí, že je dotčena. I navzdory tomu, že tyto další podněty samy o sobě nezakládají právo na podání námitek, je správní orgán povinen posoudit společně s prvotní námitkou i tyto náměty.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 173 odst. 2

¹⁴⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 174

¹⁴⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 2 odst. 3

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008–51. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR [cit. 25.2. 2021]

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009–185. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR [cit. 25.2. 2021]

V první řadě se správní řád věnuje v § 172 odst. 4 **přípomínkám** k návrhu opatření obecné povahy, konkrétně stanovuje: „*K návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.*“¹⁵¹ Dle tohoto ustanovení tedy správní řád říká, že podle formy projednání takového návrhu opatření obecné povahy se určuje i forma podání připomínky. Pokud se návrh projednává ústně, ale lze tedy i připomínky podat ústně, ovšem neznamená, že by správní orgán mohl upustit od připomínek podaných zároveň písemně. I tak se jimi tedy musí zabývat a ve finále budou součástí odůvodnění opatření obecné povahy.¹⁵²

Konkrétní lhůta pro podání připomínek není zákonem nijak stanovena. Bude tedy platit obdobná aplikace § 39 správního řádu, který stanoví „*přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.*“¹⁵³ V rámci převedení tohoto ustanovení na institut připomínek k návrhu opatření obecné povahy, je zřejmé, že se nebude jednat o určení lhůty usnesením, ale spíše opět veřejnou vyhláškou.¹⁵⁴

Připomínky jsou svou povahou podkladem pro opatření obecné povahy a správní orgán je tedy povinen se s nimi vypořádat v jeho odůvodnění. K tomu, aby se mohl správní orgán připomínkou zabývat, musí být splněny obecné náležitosti pro podání zakotvené v § 37 správního řádu. Jedná se obecně o náležitosti, ze kterých „musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje.“¹⁵⁵ Totéž platí

¹⁵¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 172 odst. 4

¹⁵² VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 986

¹⁵³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 39 odst. 1

¹⁵⁴ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 986

¹⁵⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 37 odst. 2

i pro podání námitek.

Druhým prostředkem dotčených osob pro hájení svých zájmů a práv, na kterých jsou opatřením obecné povahy přímo dotčeny, jsou **námítky**. Hned v několika bodech se tento institut liší od připomínek. Prvním z nich jsou zmíněné dotčené osoby, které jsou oprávněné k jejich podání. V tomto případě se jedná o konkrétní vlastníky nemovitostí, jejichž vlastnická práva mohou být vydaným opatřením obecné povahy dotčena. Mohou jimi být i jiné osoby, ale pouze v případě, kdy tak určí správní orgán nebo zvláštní zákon.¹⁵⁶

Písemné odůvodněné námítky mohou být těmito dotčenými osobami podány ve lhůtě třiceti dnů, počínaje dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy, která je stanovena § 172 odst. 5 správního řádu. „*Dnem zveřejnění návrhu opatření je tedy patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje. Podmínkou přitom je, aby v této lhůtě byl návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“¹⁵⁷ Tato lhůta není překročitelná a správní řád stanoví, že její překročení se nepromíjí.¹⁵⁸

Jednotlivé námítky posuzuje správní orgán ve vzájemných souvislostech, a pokud „*by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, musí zjistit také její stanovisko a toto zohlednit.*“¹⁵⁹ Dalším rozdílem mezi připomínkami a námitkami je způsob správního orgánu vypořádání se s nimi. O námitkách správní orgán rozhoduje zvlášť (může být tedy vydáno i více rozhodnutí), přičemž takové formální rozhodnutí musí obsahovat vlastní odůvodnění. Takto celé rozhodnutí o námitkách bude následně součástí odůvodnění finální podoby opatření obecné povahy.¹⁶⁰

¹⁵⁶ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. str. 393

¹⁵⁷ Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005 [cit. 25.2.2021]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/20a-pdf.aspx>

¹⁵⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 172 odst. 5

¹⁵⁹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. str. 394

¹⁶⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 172 odst. 5

Proti takovému rozhodnutí o námitkách se nelze podat řádný opravný prostředek (odvolání nebo rozklad), avšak není vyloučeno užití mimořádného opravného prostředku přiměřeně podle druhé části správního řádu, konkrétně tedy obnovu řízení nebo přezkumné řízení. Případná „*změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.*“¹⁶¹ V takové situaci by pak správní orgán musel celý proces na vydání nového opatření obecné povahy zopakovat, tak aby nebylo opomenuto práv ostatních, třeba nově zapojených, dotčených osob.¹⁶²

Význam těchto dvou institutů ochrany dotčených osob spočívá především v tom, že podle následujícího § 173 odst. 2 správního řádu nelze obecně proti opatření obecné povahy podat žádný opravný prostředek. Námitky a připomínky jsou tak vlastně jedinou možností právní ochrany dotčených osob, jež se uplatňují ještě před vydáním samotného opatření obecné povahy.¹⁶³

6.3. Opravné prostředky

V důsledku poměrně výjimečné právní formy a specifického procesu vzniku opatření obecné povahy vyplývá a tuto skutečnost v první řadě potvrzuje sám správní řád, že „*proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek.*“¹⁶⁴ Tento výrok se týká odvolání, rozkladu, ale také návrhu na obnovu řízení.

Jediným možným prostředkem tedy zůstává přezkum opatření obecné povahy (z pohledu jeho souladu se zákony) v přezkumném řízení (viz. poslední kapitola), k samotnému opatření obecné povahy nelze užít ani obnovu řízení na návrh, ani nařízenou z moci úřední. Petr Průcha ve své publikaci uvádí příklad, kdy je možné

¹⁶¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 172 odst. 5

¹⁶² VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 989

¹⁶³ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. str. 394

¹⁶⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 174 odst. 2

využít institutu obnovy řízení, avšak tak je možné učinit jedině ještě v průběhu tvorby opatření obecné povahy, a to proti rozhodnutí o námitkách. Stejně tak je možné toto “dílčí” rozhodnutí podrobit přezkumu v přezkumném řízení podle druhé části správního řádu. Oba tyto instituty v návaznosti se změnou rozhodnutí o námitkách mohou následně zapříčinit změnu celého opatření obecné povahy. V praxi by takové nařízení obnovy řízení připadalo v úvahu především v případě, kdy by některý z dotčených orgánů nějakým způsobem změnil nebo dokonce zrušil své stanovisko, které je pro dané opatření obecné povahy závazné sloužící jako jeho podklad.¹⁶⁵

Existuje i názor, že pokud správní řád přímo nevylučuje obnovu řízení opatření obecné povahy jako celku, pak je možné i její využití. S tímto se neztotožňuje Josef Vedral, jež se přiklání k čistě vysloveným tvrzením dle správního řádu. Tedy pokud by měla přijít v úvahu obnova řízení nařízená mocí úřední, bylo by tak stanoveno tímto zákonem, a proto připouští pouze výše zmíněné přezkumné řízení zakotvené v § 174 odst. 2.¹⁶⁶

6.4. Exekuční vymahatelnost

Institut opatření obecné povahy, jak už z jeho koncepce dle správního řádu vyplývá, nemůže samo o sobě stanovit nějaké nové povinnosti, ale primárně slouží k tomu, aby povinnosti stanovené zákonem následně určilo její rozsah. Z toho také vychází, že opatření obecné povahy není schopno samo bez nějakého dalšího prostředku exekučně vymáhat plnění takové povinnosti.¹⁶⁷

Z tohoto důvodu správní řád stanoví: *„Povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně*

¹⁶⁵ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktual. a doplň. vyd. Praha: Leges, 2015. str. 474 a. n.

¹⁶⁶ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 993

¹⁶⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 310

*vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.*¹⁶⁸ Dle tohoto ustanovení je tedy pro možnost nařízení exekuce potřeba nejprve vydat individuální správní akt (rozhodnutí) deklaratorní povahy, jímž bude určen konkrétní právní poměr. Proti takovému rozhodnutí adresátovi také vyvstává možnost podat opravný prostředek, celkově v takové situaci nastává klasický režim podle druhé části správního řádu.¹⁶⁹

Co se týče uložení sankce kvůli porušení povinnosti vyplývající z opatření obecné povahy, na rozdíl od předchozího případu zde neexistuje podmínka vydání deklaratorního rozhodnutí předcházejícího sankci, jelikož se nejedná o uložení povinnosti vycházející z opatření obecné povahy, ale o formu správního trestu za porušení dané povinnosti. Takovou sankci lze uložit v případě, kdy tak stanovuje zvláštní zákon.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 173 odst. 3

¹⁶⁹ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*. 2. aktual. a doplň. vyd. Praha: Leges, 2015. str. 471

¹⁷⁰ Závěr č. 98 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010. [cit. 27. 02. 2021]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

7. Přezkumné řízení o opatření obecné povahy

Přezkumné řízení o opatření obecné povahy, jehož cílem je posouzení souladu takového opatření se zákonem, připouští správní řád v § 174 odst. 2, který přesně formuluje: „*Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení.*“¹⁷¹ Přičemž v prvním odstavci tohoto paragrafu správní řád odkazuje na přiměřené užití své druhé části. Kvůli specifické smíšené povaze opatření obecné povahy, zde však vyvstávají určité odlišnosti. Například lze zmínit problematiku spjatou s tzv. „účastenstvím“, či povahou výsledného aktu tohoto přezkumného řízení.¹⁷²

Dle § 95 odst. 4 se za účastníky přezkumného řízení mají právě účastníci původního řízení, jehož rozhodnutí je předmětem přezkumu. Toto ustanovení se na specifické „řízení“ o opatření obecné povahy použije přiměřeně a zůstává tedy otázkou kdo a v jakém smyslu bude považován za účastníka přezkumného řízení o opatření obecné povahy. Řízení o vydání opatření obecné povahy podle šesté části právního řádu je specifickým druhem řízení, které nepojednává o účastnících, nýbrž o dotčených osobách a tak i přezkumné řízení o takovém opatření musí být odlišné od toho tradičního podle druhé části správního řádu. Za účastníky v tomto smyslu se tedy míní „*osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu procesní práva v řízení o vydání opatření obecné povahy.*“¹⁷³ Pak mají tyto osoby stejná procesní práva i při přezkumném řízení o opatření obecné povahy (podle § 174 odst. 2).

Další problematické téma je spojeno s formou výsledku tohoto přezkumného řízení. Správní řád v šesté části automaticky hovoří o rozhodnutí, tedy ve smyslu

¹⁷¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 174 odst. 2

¹⁷² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 174

¹⁷³ Závěr č. 85 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. [cit. 01. 03. 2021]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-85-pdf.aspx>

§ 67 odst. 1, což by v zásadě nečinilo žádné další komplikace, ale problém nastává v momentě určení, kdy toto rozhodnutí nabývá právní moci. Dle § 73 odst. 1 správního řádu, „*nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.*“¹⁷⁴ Podmínka spojená se zánikem práva na podání odvolání se v tomto případě vylučuje právě proto, že toto specifické přezkumné řízení nedisponuje svými účastníky, kterým náleží právo odvolání podat. (...) *z důvodu absence účastníků však nelze ani rozhodnutí oznámit, podle § 72 odst. 1 správního řádu se totiž rozhodnutí oznamuje právě účastníkům a v tomto případě tedy není komu oznamovat. Z povahy věci a vzhledem k výše uvedenému lze za nejvhodnější v této situaci považovat využití postupu podle § 173 správního řádu a rozhodnutí vydané v přezkumném řízení oznamovat stejným způsobem jako opatření obecné povahy, kterého se toto rozhodnutí týká.*“¹⁷⁵

Opatření obecné povahy lze přezkoumat v rámci správního soudnictví podle třetí části zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Předmětem tohoto přezkumu je zákonnost opatření obecné povahy.¹⁷⁶

7.1. Přezkum podle správního řádu

K výše zmíněnému je vhodné uvést výrok Martina Kopeckého, kde dle mého názoru výstižně a stručně shrnuje význam tohoto nástroje: „*obecně lze považovat přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření, za postup bez účastníků, na který se sice přiměřeně použije úprava správního řádu o správním řízení, včetně úpravy § 94 a násl. o přezkumném řízení, ale kterým sám o sobě není správním řízením.*“¹⁷⁷ Předmětem přezkumného řízení podle správního řádu je zjištění souladu s právními

¹⁷⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 73 odst. 1

¹⁷⁵ Závěr č. 85 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009. [cit. 01. 03. 2021]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-85-pdf.aspx>

¹⁷⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 175

¹⁷⁷ KOPECKÝ, M. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5, str. 14 a n.

předpisy.

Přezkumné řízení o opatření obecné povahy se dle § 95 odst. 1 správního řádu přiměřeně užitého zahajuje z moci úřední a to v případě, že správní orgán po předchozím uvážení dospěje k důvodnému přesvědčení o rozporu vydaného rozhodnutí (opatření obecné povahy) s právními předpisy. I přes to, že se přezkumné řízení zahajuje výhradně *ex officio*, není vyloučeno podávat podněty na jeho zahájení v rámci § 94 odst. 1 a § 42 tohoto zákona. Tyto podněty výlučně nevyvozují nárok na zahájení takového řízení.¹⁷⁸

„*Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření.*“¹⁷⁹ Toto je konkrétní ustanovení šesté části správního řádu, jež je v § 96 doplněno o povinnost správního orgánu učinit tak (zahájit přezkumné řízení) do dvou měsíců od chvíle, kdy se dozvěděl o skutečnosti podmiňující provedení přezkumu. Správní řád ve své šesté části neuvádí žádnou lhůtu pro vydání samotného rozhodnutí v přezkumném řízení o opatření obecné povahy, proto je doporučeno užití obecných lhůt z § 71 správního řádu, který primárně správnímu orgánu stanoví vydat rozhodnutí “bezodkladně“, maximálně pak do třiceti dnů s určitými výjimkami. Není nijak vyloučeno ani, aby takové rozhodnutí bylo vydáno ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 téhož zákona.¹⁸⁰

V úpravě přezkumného řízení podle šesté části se nachází tzv. legislativní mezera, jež spočívá možná v opomenutí zákonodárce nějakým způsobem stanovit formu vydávání jak usnesení o zahájení tohoto řízení, tak i jeho následného rozhodnutí. Budou se tedy vydávat obdobně jako samotné opatření obecné povahy dle § 173 odst. 1 správního řádu, konkrétně zveřejněním na úřední desce, avšak se bude jednat o úřední desku orgánu, který je příslušný k přezkumnému řízení v dané věci.¹⁸¹

¹⁷⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 42, § 94 a n.

¹⁷⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 174 odst. 2

¹⁸⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 71, § 96, § 98

¹⁸¹ KOPECKÝ, M. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5, str. 14 a n.

Správní orgán příslušný k přezkumnému řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, bude dle § 95 odst. 1 správního řádu správní orgán, který je nadřízen tomu orgánu, jež vydal toto opatření.¹⁸²

Rozhodnutím v přezkumném řízení může být opatření obecné povahy zrušeno nebo zrušeno jen v určité části. Pokud správní orgán neshledá porušení právního předpisu, zastaví přezkumné řízení usnesením podle § 97 odst. 1. Opatření obecné povahy je možné zrušit podle § 97 odst. 3 v případě, že je v rozporu s právními předpisy. Připouští se i situace, kdy by bylo opatření v rozporu jen v určité jeho části, pak by se tato část oddělila a byly by zrušena “samostatně“. Rozhodnutí o změně části opatření obecné povahy se nepřipouští, a to z důvodu jeho problematické aplikace na tento specifický akt. Nahrazení pouze části opatření novým obsahem, by se bralo za obcházení jeho procesu tvorby a dotčené osoby by tak neměly možnost uplatnit nárok na podání námitek či připomínek.¹⁸³

„Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“¹⁸⁴ Účinnost tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení tedy nastává *ex nunc*. S přiměřeným užitím § 77 se nevylučuje prohlášení opatření obecné povahy za nicotné a to konkrétně v případě, kdy takové opatření vydal věcně nepřislušný správní orgán. K prohlášení nicotnosti je opět příslušný nadřízený správní orgán. V návaznosti na to, že toto specifické přezkumné řízení nemá účastníky, není zde možné uvažovat ani o možnosti podat opravný prostředek proti rozhodnutí v přezkumném řízení.¹⁸⁵

¹⁸² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 95 odst. 1

¹⁸³ KOPECKÝ, M. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5, str. 14 a n.

¹⁸⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 174 odst. 2

¹⁸⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 77, § 81

7.2. Přezkum podle soudního řádu správního

Tuto druhou možnost přezkumu opatření obecné povahy zakotvuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní v § 101a, § 101b a § 101d. Soudní přezkum tento zákon obecně nazývá jako **“řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí”**. Výrazné změny v postupu a podmínkách při soudním přezkumu opatření obecné povahy přinesla novela soudního řádu správního z roku 2012. Konkrétním příkladem takové změny je například zrušení § 101c, který stanovoval věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu k tomuto řízení o zrušení opatření obecné povahy. V důsledku zrušení tohoto ustanovení jsou nyní k řízení o zrušení opatření příslušné krajské soudy dle přiměřeného užití § 7 odst. 1. V případě podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu pak zůstává věcně příslušný Nejvyšší správní soud.¹⁸⁶

K samotnému procesu řízení o zrušení opatření obecné povahy, *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“*¹⁸⁷ Také obec je způsobilá podat takový návrh a to v situaci, kdy se cítí být zkrácena na svých právech opatřením obecné povahy, které bylo vydáno krajem, do jehož území tato obec spadá, což je míněno jako forma ochrany před zásahem kraje do samostatné působnosti obce.¹⁸⁸ Podle novely v zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, je lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy stanovena na maximální dobu tří let od účinnosti napadeného opatření. *„Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“*¹⁸⁹

Účastníky řízení o zrušení opatření obecné povahy budou na jedné straně ten, komu opatření obecné povahy zasahuje do jeho práv a podal tedy zmíněný návrh a na straně druhé jako odpůrce správní orgán, který vydal dané opatření obecné povahy.¹⁹⁰

¹⁸⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 175

¹⁸⁷ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní § 101a odst. 1

¹⁸⁸ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 995

¹⁸⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní § 101b odst. 1

¹⁹⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní § 101a odst. 3

K přijetí návrhu je důležité, aby splňoval stanovené náležitosti. Co se týče formy jeho podání, soudní řád správní odkazuje na § 37 odst. 2 a 3. Takové podání „*lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě. (...) Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno.*“¹⁹¹ Samotný návrh pak „*musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.*“¹⁹² Navrhovatel má dále dle tohoto ustanovení možnost v průběhu řízení od navrhovaných bodů ustoupit, nikoli však jejich množství rozšiřovat. Soud je tímto návrhem (jeho rozsahem a důvody) vázán.

V přezkumném řízení podle soudního řádu správního se zkoumá opatření obecné povahy ve smyslu jeho zákonnosti. Během rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vychází soud z právního a skutkového stavu, který byl aktuální v okamžiku vydání tohoto opatření. Soudem je tedy v první řadě zkoumán soulad opatření obecné povahy se zákonem, následně posuzuje, zda správní orgán, jež opatření vydal, postupoval ve své pravomoci a působnosti a v neposlední řadě se soud zaměřuje na to, zda bylo opatření vydáno zákonem stanoveným způsobem.¹⁹³

Výsledkem tohoto řízení je rozsudek příslušného soudu, jímž je opatření obecné povahy možno zrušit, či zrušit jen v určité části, kvůli zjištění rozporu s nějakou z výše zmíněných skutečností. Pokud není návrh na zrušení opatření obecné povahy důvodný, bude soudem zamítnut. Opatření obecné povahy se ruší ke dni, který je v rozsudku uveden. Soud je povinný o návrhu na zrušení rozhodnout maximálně do devadesáti dnů od jeho doručení.¹⁹⁴

¹⁹¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní § 37 odst. 2 a 3

¹⁹² Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní § 101b odst. 2

¹⁹³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 175 a 176

¹⁹⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní § 101d

Závěr

V současnosti se dá říci, že je již opatření obecné povahy naprosto běžnou součástí českého právního řádu, jež vyplnilo mezeru spočívající mezi akty individuálními a normativními. Opatření obecné povahy je právě spojením těchto dvou druhů aktů, tedy akt s konkrétně vymezeným předmětem a zároveň s adresáty, kteří jsou určeni většinou nějakým velmi obecným okruhem osob. Užití tohoto institutu se předpokládá především v případech, kdy není ideální vydat právní předpis ani rozhodnutí, jemuž by předcházelo klasické správní řízení.

Jak již bylo několikrát zmíněno opatření obecné povahy je zakotveno šestou částí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Zákonodárce pro jeho určení použil negativní vymezení, jež je velmi obecné a může činit problémy při jeho výkladu. Správní řád tomuto institutu věnuje pouze čtyři paragrafy, což není pro takto složitý pojem ani zdaleka vyčerpávající a bylo tedy nutné se mimo správní řád blíže zaměřit také na odpovídající judikaturu či zvláštní zákony.

Tato práce byla pomyslně členěna do tří částí, z nichž první se věnuje obecně veřejné správě a jejím činnostem, což považuji za nezbytné pro pochopení celé problematiky týkající se opatření obecné povahy. Druhá část tvoří ucelený exkurz do teorie správních aktů, jakožto aktů konkrétních, abstraktních a smíšených (neboli opatření obecné povahy, jež první dvě skupiny aktů svými charakteristickými znaky spojuje). Část třetí se již podrobně zaměřuje na samotný pojem opatření obecné povahy, na všechny jeho úskalí, proces tvorby i proces týkající se přezkumu tohoto institutu. Velká část je zde také věnována příkladům konkrétních zákonů, které zmocňují správní orgány k vydání opatření obecné povahy.

Kvůli nejasné právní úpravě může v praxi docházet ke zmatenému postupu samotných správních orgánů. Proto by si dle mého názoru tento institut zasloužil podrobnější právní úpravu minimálně, co se jeho obecného zakotvení týče. Zákonodárce by měl lépe podchytit jeho odlišnosti, které jsou dobře viditelné například ve specifickém procesu přezkumu opatření obecné povahy podle zmíněné šesté části správního řádu.

Resume

The topic of this diploma thesis is a measure of a general nature as a public administration activity. A measure of a general nature is a mixed administrative act, which consists of an unspecified group of addressees and a specific subject. A measure of a general nature (in Czech legal system) is negatively defined as an administrative act, which is neither a legal regulation nor a decision.

The aim is to bring the most comprehensive theoretical analysis of issues related to the institute of measures of a general nature.

This thesis is imaginarily divided into three parts. The introduction is devoted to the concept of public administration in general and its activities, which I consider important for understanding the issue of measures of a nature as a whole. The second part focuses on theory of administrative acts, as a measure of a general nature is a combination of an individual and a normative administrative act. And the last part finally belongs to the very concept of measures of a general nature, where the process of creation, the possibility of submitting objections and comments, or its review process is discussed.

Přehled pramenů

1) SEZNAM LITERATURY

- ČERNÝ, P. a kol. Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8.
- GERLOCH, A. Teorie práva. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: Obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1
- HENDRYCH, D. a kol. Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. aktual. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014 ISBN 978-80-7478-561-0
- HOETZEL, J. Československé správní právo: Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1937
- HOETZEL, J. Nauka o správních aktech. Praha: Bursík a Kohout, 1907
- HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 5. vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-071-0
- JEMELKA, L. a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-498-8
- KADEČKA, S. a kol. Správní řád. Praha: ASPI, a. s., 2006. ISBN 80-7357-226-5
- KOPECKÝ, M. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5, ISSN 1802-3843
- PRAŽÁK, J. Právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Praha: Jednota právnická, 1905
- PRŮCHA, P. Správní právo: Obecná část. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0
- PRŮCHA, P. Správní řád: s poznámkami a judikaturou. 2. aktual. a doplň. vyd. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2
- SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6
- SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8
- VEDRAL, J. Správní řád – Komentář. Praha: Polygon, 2006. ISBN 80-7273-134-3
- VEDRAL, J. Správní řád: komentář. 2., aktuál. a rozš. vyd. Praha: Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4

2) PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury
- Usnesení vlády č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území ČR z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s koronavirem
- Usnesení vlády č. 142/2020 Sb. o přijetí krizového opatření (vstup na území České republiky, vycestování z České republiky)
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- Vládní nařízení č. 34/1951 Sb., o sběrných surovinách
- Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu
- Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 92/1951 Sb., o branné výchově
- Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti)
- Zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
- Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 S., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

3) JUDIKATURA

- Nález prvorepublikového NSS ze dne 13. 9. 1922, č. 12496, publikovaný pod č. 1392 Bohuslavovy sbírky, část A. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20–1. In Zákony pro lidi: Rozhodnutí soudů [online], AION CS
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 13/20. In Zákony pro lidi: Rozhodnutí soudů [online], AION CS
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005–98. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008–100. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 5 As 138/2020–80. In: ASPI [právní informační systém], Wolters Kluwer ČR

4) INTERNETOVÉ ZDROJE

- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 6. 2. 2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. ID: LIT38919CZ
- https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19?utm_source=general&utm_medium=widget&utm_campaign=covid-19
- <https://www.aspi.cz/>
- <https://www.mzcr.cz/>
- <https://www.zakonyprolidi.cz/>
- Vládní návrh nového stavebního zákona ze dne 24.8.2020, In: Ministerstvo pro místní rozvoj, dokumenty. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/5cbed0f7-b7ad-43a7-b180-12231bfaf4f3/Navrh-stavebniho-zakona.pdf.aspx?ext=.pdf>
- Vládní návrh zákona správní řád. In: Sněmovní tisk 201/0, část č. 1/3. Poslanecká sněmovna, 2003 IV. volební období. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>
- Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/20a-pdf.aspx>
- Závěr č. 98 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Přílohy

- Příloha č. 1 – ukázka opatření obecné povahy (viz. kapitola 5.2.)



Městský úřad Černošice
Odbor stavební úřad - oddělení dopravy a správy komunikací
Podskalská 19
120 00 Praha 2

Spis. ZN. Výst.: 34993/2020/Kou
Č.j.: MUCE 161131/2020 OSU
vyřizuje: Karla Koupá, Podskalská 19, Praha 2
tel./e-mail: 221 982 220 / karla.koupa@mestocernosice.cz

V Praze dne 1.12.2020

OZNÁMENÍ VEŘEJNOU VYHLÁŠKOU

Opatření obecné povahy č. 214/2020

Stanovení přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci-prodloužení termínu

Městský úřad Černošice, OSÚ - oddělení dopravy a správy komunikací, (dále jen "správní orgán") příslušný podle § 124 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen "zákon o silničním provozu") na základě návrhu, který podal

Třicestné semaforey s.r.o., IČ 05221684, U Luhu 220/14, 635 00 Brno v zastoupení

3K značky s.r.o., IČO 25056271, Jiráskova 1519, 251 01 Říčany

po projednání s Policií České republiky, Krajské ředitelství Policie Středočeského kraje, Dopravní inspektorát Praha venkov – JIH ze dne 26.5.2020 a 5.6.2020 a 1.7.2020, Krajskou správou a údržbou silnic Středočeského kraje ze dne 28.5.2020 a 1.6.2020 a obcemi Psáry a Sulice

stanoví

podle § 77 odst. 1 písm. c) a § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, opatřením obecné povahy přechodnou úpravu provozu na sil., II/105, II/603, III/00315, III/1051, III/00326, III/10113 v obcích Psáry, Jesenice, Jílové u Prahy, místních komunikacích ul. Na Vápence a Akátová v obci Psáry ve správním území ORP Černošice, Sulice ve správním území ORP Říčany v souladu s § 61 odst.3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Přechodná úprava bude provedena dle předloženého schváleného dopravně inženýrského opatření, které je nedílnou součástí tohoto stanovení.

Dopravní značení bude osazeno :

V termínu: **od 23.7.2020 do 19.12.2020**

Z důvodů : **úplná uzavírka sil. II/105 ul. Pražská**

Podmínky pro provedení přechodné úpravy provozu:

1. Provedení a umístění dopravního značení musí být v souladu s vyhláškou č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a dle příslušných platných technických norem.
2. Veškeré dopravní značení bude provedeno v základní velikosti v reflexním provedení. Všechny součásti dopravních značek (patka, sloupek, značka, uchycení) musí být schváleného typu.
3. Osazení dopravního značení zajistí žadatel.
4. Trvalé dopravní značení, které je v rozporu s přechodným dopravním značením bude překryto a po ukončení akce uvedeno do původního stavu.
5. Z důvodu zajištění bezpečnosti silničního provozu může správní orgán stanovit další dopravní značení, případně stanovené dopravní značení změnit.

Odpovědná organizace : 3K značky s.r.o.

odpovědná osoba : Ing. Jan Vaněk tel.: 777 348 134

Odůvodnění:

Městský úřad Černošice, OSU oddělení dopravy a správy komunikací, Podskalská 19,120 00 Praha 2, stanovil přechodnou úpravu provozu na základě návrhu žadatele po projednání s dotčenými orgány Policie ČR z důvodu zajištění bezpečnosti silničního provozu při realizaci stavby. Žadatel předložil jednoduchou projektovou dokumentaci.

Toto stanovení přechodné úpravy podkladem pro prodloužení termínu úplné uzavírky sil. II/105 ul. Pražská v úseku od křižovatky s ul. Kutná v Psárech ke křižovatce s ul. Slepou u Obecního úřadu Psáry z důvodů realizace stavby „Výstavba kanalizace a oprava komunikace Psáry.“

Městský úřad Černošice OSÚ - oddělení dopravy a správy komunikací návrh posoudil a neshledal důvody, které by bránily stanovení přechodné úpravy provozu, a proto stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích.

Poučení : Ve smyslu ust. § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, opatření obecné povahy **nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení** veřejné vyhlášky. Ve smyslu ust. §173 odst.2 zákona č.500/2004 Sb., správní řád, nelze proti opatření obecné povahy podat opravný prostředek.

Ing. Petra Pelešková
vedoucí odboru stavební úřad
Městský úřad Černošice
"otisk úředního razítka"

S žádostí o zveřejnění dokumentu na úřední desce a zaslání s potvrzením o vyvěšení zpět na MěÚ Černošice.

Oznámení musí být vyvěšeno po dobu 15 dnů na úřední desce MěÚ Černošice, MěÚ Jesenice, MěÚ Říčany, OÚ Psáry, OÚ Sulice

Vyvěšeno dne: 3.12.2020

Sejmuto dne:

Razítko, podpis orgánu, který potvrzuje vyvěšení a sejmутí oznámení.



Obdrželi:

3K značky s.r.o., IDDS: 7qdp9l
sídlo: Jiráskova č.p. 1519/8, 251 01 Říčany u Prahy
Město Jesenice, IDDS: 3nzb42m
sídlo: Budějovická č.p. 303, 252 42 Jesenice u Prahy
Město Říčany, IDDS: skjbfwd
sídlo: Masarykovo nám. č.p. 53/40, 251 01 Říčany u Prahy
OBEC PSÁRY, IDDS: rvhbuxe
sídlo: Pražská č.p. 137, Dolní Jirčany, 252 44 Psáry
OBEC SULICE, IDDS: xacapvx
sídlo: Sulická č.p. 155, Sulice, 251 68 Kamenice



(Opatření obecné povahy č. 214/2020 města Jesenice ze dne 1.12.2020 o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci, dostupné z: https://www.mujesenice.cz/assets/File.ashx?id_org=5861&id_dokumenty=7312)

- Příloha č. 2 – ukázka opatření obecné povahy (viz. kapitola 5.3.)

MINISTERSTVO VNITRA

Nad Štolou 3
170 34 Praha 7

Čj.: MV-128685-2/PO-OKR-2017
Vyřizuje: kpt. Mgr. Martin Tilcer
Telefon: 950 819 861
Email: martin.tilcer@grh.izscr.cz
Fax: 950 819 570

V Praze dne 4.7.2018

Veřejná vyhláška OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Ministerstvo vnitra České republiky jako příslušný ústřední správní úřad

u r ě u j e

ve smyslu § 9 odst. 3 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s ustanovením § 171 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**prvky kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem není organizační složka státu
v odvětví „nouzové služby“ na území České republiky**

<i>Provozovatel prvku kritické infrastruktury</i>	<i>Označení prvku kritické infrastruktury</i>
Zdravotnická záchranná služba hl. m. Prahy	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby hlavního města Prahy
Zdravotnická záchranná služba Jihočeského kraje, p. o.	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Jihočeského kraje
Zdravotnická záchranná služba Jihomoravského kraje, příspěvková organizace	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Jihomoravského kraje, p. o.
Zdravotnická záchranná služba Královéhradeckého kraje	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Královéhradeckého kraje

Zdravotnická záchranná služba Karlovarského kraje, příspěvková organizace	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Karlovarského kraje, p. o.
Zdravotnická záchranná služba Kraje Vysočina, příspěvková organizace	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Kraje Vysočina, příspěvkové organizace
Zdravotnická záchranná služba Kraje Vysočina, příspěvková organizace	Záložní zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Kraje Vysočina, příspěvkové organizace
Zdravotnická záchranná služba Libereckého kraje	Zdravotnické operační středisko
Zdravotnická záchranná služba Libereckého kraje	Zdravotnické operační středisko – záložní operační středisko Zdravotnické záchranné služby Libereckého kraje
Zdravotnická záchranná služba Moravskoslezského kraje, příspěvková organizace	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Moravskoslezského kraje
Zdravotnická záchranná služba Olomouckého kraje, příspěvková organizace	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Olomouckého kraje
Zdravotnická záchranná služba Pardubického kraje	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Pardubického kraje
Zdravotnická záchranná služba Plzeňského kraje, p. o.	Záložní pracoviště Zdravotnického operačního střediska Zdravotnické záchranné služby Plzeňského kraje (Košutka)
Zdravotnická záchranná služba Plzeňského kraje, p. o.	Záložní pracoviště Zdravotnického operačního střediska Zdravotnické záchranné služby Plzeňského kraje (Cheiron)
Zdravotnická záchranná služba Plzeňského kraje, p. o.	Záložní pracoviště Zdravotnického operačního střediska Zdravotnické záchranné služby Plzeňského kraje (KOPIS)
Zdravotnická záchranná služba Plzeňského kraje, p. o.	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Plzeňského kraje
Zdravotnická záchranná služba Středočeského kraje, p. o.	Zdravotnické operační středisko
Zdravotnická záchranná služba Ústeckého kraje, příspěvková organizace	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Ústeckého kraje, příspěvková organizace
Zdravotnická záchranná služba Ústeckého kraje, příspěvková organizace	Záložní zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Ústeckého kraje, příspěvkové organizace
Zdravotnická záchranná služba Zlínského kraje, p. o.	Zdravotnické operační středisko Zdravotnické záchranné služby Zlínského kraje

ODŮVODNĚNÍ

Ministerstvo vnitra v souladu se zákonem č. 240/2000 Sb., nařízením vlády č. 432/2010 Sb., a zákonem č. 500/2004 Sb., po projednání s dotčenými ústředními správními úřady a na základě informací poskytnutých příslušnými subjekty kritické infrastruktury určuje jako gestor za odvětví „nouzové služby“ prvky kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem není organizační složka státu v tomto odvětví.

Prvky kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem není organizační složka státu v odvětví „nouzové služby“ jsou určeny postupem v souladu se zákonem č. 240/2000 Sb. Prvek kritické infrastruktury musí splňovat

- definici prvku kritické infrastruktury (§ 2 písm. i) zákona č. 240/2000 Sb.),
- odvětvová kritéria (§ 1 nařízení vlády č. 432/2010 Sb.),
- průřezová kritéria (§ 2 příloha nařízení vlády č. 432/2010 Sb.).

Průřezovým kritériem pro odvětví nouzové služby je hledisko:

- obětí s mezní hodnotou více než 250 mrtvých nebo více než 2 500 osob s následnou hospitalizací po dobu delší než 24 hodin,
- ekonomického dopadu s mezní hodnotou hospodářské ztráty státu vyšší než 0,5 % hrubého domácího produktu, nebo
- dopadu na veřejnost s mezní hodnotou rozsáhlého omezení poskytování nezbytných služeb nebo jiného závažného zásahu do každodenního života postihujícího více než 125 000 osob.

Prvek kritické infrastruktury musí splňovat alespoň jedno z výše uvedených průřezových kritérií.

V souladu s nařízením vlády č. 432/2010 Sb., odvětvovými kritérii v odvětví nouzové služby jsou:

- A. Integrovaný záchranný systém
 - a. operační a informační středisko generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky,
 - b. operační a informační středisko hasičského záchranného sboru kraje,
 - c. stanice Hasičského záchranného sboru České republiky,
 - d. operační středisko útvaru Policie České republiky,
 - e. operační středisko zdravotnické záchranné služby,
 - f. centrální a oblastní dispečinky horské služby.

- B. Radiační monitorování
Radiační monitorovací síť.

- C. Předpovědní, varovná a hlásná služba
 - a. předpovědní a výstražná služba pro orgány krizového řízení z monitorovacích systémů meteorologických a hydrologických sítí a ze sítí automatického imisního monitorovacího systému,

- b. monitorování meteorologické, hydrologické a imisní situace, mající bezprostřední vliv na vznik a šíření živelních pohrom a nebezpečných látek v ovzduší a informování příslušných orgánů a veřejnosti,
- c. hlásná a předpovědní povodňová služba,
- d. zajištění činnosti celostátní radiační monitorovací sítě,
- e. národní telekomunikační centrum pro zajištění národních monitorovacích a informačních sítí,
- f. regionální telekomunikační centrum v systému Světové meteorologické organizace,
- g. vyhlásování vzniku a ukončení smogových situací a regulačních opatření,
- h. meteorologické zabezpečení jaderných elektráren,
- i. meteorologické zabezpečení civilního letectví,
- j. meteorologické zabezpečení provozu na pozemních komunikacích,
- k. referenční pracoviště pro modelování znečištění ovzduší a zpracovávající zprávy o kvalitě ovzduší podle právních předpisů Evropské unie,
- l. referenční pracoviště zpracovávající zprávy o kvalitě ovzduší a údaje o emisích a imisích podle právních předpisů Evropské unie.

Na základě výše uvedeného určuje Ministerstvo vnitra opatřením obecné povahy prvky kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem není organizační složka státu v odvětví „nouzové služby“. Důvodem pro určení výše uvedených prvků kritické infrastruktury bylo splnění podmínek stanovených zákonem č. 240/2000 Sb., a kritérií stanovených nařízením vlády 432/2010 Sb.

K návrhu opatření obecné povahy nebyly podány žádné připomínky nebo námítky.

Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

Jan Hamáček
ministr vnitra

Vyvěšeno:

Sejmuto:

(Opatření obecné povahy Ministerstva vnitra ze dne 4.7.2018 k určení prvků kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem není organizační složka státu v odvětví „nouzové služby“ na území České republiky, dostupné z:

<https://www.mvcr.cz/clanek/verejna-vyhlaska-opatreni-obecne-povahy-k-urceni-prvku-ki-zos.aspx>)

Elektronický podpis - 5.7.2018
Certifikát autom podpisu :
Jméno : Jan Hamáček
Výstřih : Prošlá generace kvalifikace C.
Platnost do : 25.6.2019

- Příloha č. 3 – mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví (viz. kapitola 5.4.)



MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ
Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2



Praha 23. března 2020

Č. j.: MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN



MZDRX019KT26

MIMOŘÁDNÉ OPATŘENÍ

Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“), nařizuje postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 toto mimořádné opatření:

I.

1. S účinností ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod. do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod. se zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkou:
 - a) cest do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti,
 - b) nezbytných cest za rodinou nebo osobami blízkými,
 - c) cest nezbytně nutných k obstarávání základních životních potřeb (např. nákup potravin, léků a zdravotnických prostředků, hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží, krmiv a dalších potřeb pro zvířata), včetně potřeb příbuzných a osob blízkých, zajištění péče o děti, zajištění péče o zvířata, využívání nezbytných finančních a poštovních služeb, doplnění pohonných hmot,
 - d) cest nezbytně nutných k zajištění potřeb a služeb podle písmene c) pro jinou osobu (např. dobrovolnictví, sousedská výpomoc),
 - e) cest do zdravotnických zařízení a zařízení sociálních služeb, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých, a zařízení veterinární péče,
 - f) cest za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých,
 - g) výkonu povolání nebo činností sloužících k zajištění
 1. bezpečnosti, vnitřního pořádku a řešení krizové situace,
 2. ochrany zdraví, poskytování zdravotní nebo sociální péče, včetně dobrovolnické činnosti,
 3. individuální duchovní péče a služby,

Str. 1 z 2

4. veřejné hromadné dopravy a další infrastruktury,
 5. služeb pro obyvatele, včetně zásobování a rozvážkové služby,
 6. veterinární péče,
- h) pobytu v přírodě nebo parcích,
 - i) cest zpět do místa svého bydliště,
 - j) pohřbů.
2. S účinností ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod. do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod. se nařizuje:
- a) osobám pobývajícím na území České republiky omezit pohyb na veřejně dostupných místech na dobu nezbytně nutnou a pobývat v místě svého bydliště s výjimkou případů uvedených v bodu 1. písm. a) až j),
 - b) omezit kontakty s jinými osobami na nezbytně nutnou míru,
 - c) pobývat na veřejně dostupných místech nejvýše v počtu dvou osob, s výjimkou členů domácnosti, výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti, účasti na pohřbu, a zachovávat při kontaktu s ostatními osobami odstup nejméně 2 metry, pokud to je možné.

II.

Toto mimořádné opatření nabývá účinnosti dnem jeho vydání.

Odůvodnění:

Mimořádné opatření je vydáno v souvislosti s nepříznivým vývojem epidemiologické situace ve výskytu onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem s označením SARS-CoV-2 v České republice.

Cílem všech navržených změn v návaznosti na de facto shodná omezení dříve přijatá usnesením vlády je snaha o dočasné maximální omezení sociálních kontaktů mezi lidmi, s výjimkou nezbytných cest, tak aby se v největší možné míře zamezilo komunitnímu přenosu onemocnění COVID-19.



Mgr. et Mgr. Adam Vojtěch, MHA
ministr zdravotnictví

Str. 2 z 2

(Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č.j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN. In: MZČR. [cit. 14. 03. 2021] Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/>)