

**Západočeská univerzita v Plzni**  
**Fakulta právnická**

**Katedra veřejné správy**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

*Opatření obecné povahy*

Předkládá: Bc. Milan Pokorný

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:	<b>Bc. Milan POKORNÝ</b>
Osobní číslo:	<b>R19N0043P</b>
Studijní program:	<b>N0421A220001 Veřejná správa</b>
Studijní obor:	<b>Veřejná správa</b>
Téma práce:	<b>Opatření obecné povahy</b>
Zadávací katedra:	<b>Katedra veřejné správy</b>

### Zásady pro vypracování

- 1) Úvod
- 2) Komparace forem správní činnosti
- 3) OOP – pojem
- 4) Proces vzniku OOP
- 5) Přezkumné řízení
- 6) 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. (vz.)



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



**JUDr. Tomáš Louda, CSc.**  
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. srpna 2020

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma "Opatření obecné povahy" zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

## **Poděkování**

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za cenné rady, připomínky a čas, který mi věnoval a Bc. Janě Hájkové za veškeré administrativní informace spojené s diplomovou prací a ochotou vyřešit jakýkoliv problém, který se naskytl. Rovněž bych chtěl poděkovat svým rodičům za poskytnutou podporu během let studia.

# Obsah

Obsah .....	6
Úvod .....	8
1. Veřejná správa .....	10
1.1. Pojem veřejná správa .....	10
1.2. Dělení veřejné správy .....	11
1.2.1. Státní správa a samospráva .....	11
1.2.2. Vrchnostenská, fiskální a pečovatelská veřejná správa .....	13
1.3. Formy činnosti veřejné správy .....	13
2. Formy správní činnosti .....	15
2.1. Normativní správní akty .....	15
2.2. Individuální správní akty .....	16
2.3. Smíšené správní akty .....	18
2.4. Veřejnoprávní smlouvy .....	19
2.5. Faktické úkony .....	21
2.6. Neregulativní úkony .....	22
3. Opatření obecné povahy .....	24
3.1. Právní zakotvení opatření obecné povahy .....	24
3.2. Pojem a charakteristika opatření obecné povahy .....	26
3.3. Materiální a formální pojetí .....	29
3.3.1. Materiální pojetí .....	30
3.3.2. Formální pojetí .....	32
4. Proces přijímání opatření obecné povahy .....	34
4.1. Řízení o vydání opatření obecné povahy .....	34
4.1.1. Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy .....	35
4.1.2. Projednání návrhu opatření obecné povahy dotčenými orgány a osobami .....	37
4.1.2.1. Zveřejnění návrhu opatření obecné povahy .....	38
4.1.2.2. Připomínky a námítky k návrhu opatření obecné povahy .....	39
4.1.2.3. Odůvodnění .....	42
4.1.3. Vydání a účinnost opatření obecné povahy .....	43
4.1.4. Opravné prostředky .....	45
4.2. Exekuční vymáhání povinností vyplývajících z opatření obecné povahy .....	46
5. Přezkum opatření obecné povahy dle správního řádu .....	47
5.1. Přezkumné řízení opatření obecné povahy .....	48
5.2. Rozhodnutí v přezkumném řízení a jeho povaha .....	49
6. Přezkum opatření obecné povahy dle soudního řádu správního .....	51
6.1. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu .....	52

6.2.	Vztah připomínek a námitek v řízení o vydání opatření obecné povahy k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části .....	54
6.3.	Náležitosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.....	56
6.4.	Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.....	57
6.5.	Rozsudek a jeho účinky ve věci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části .....	58
7.	Opatření obecné povahy dle zvláštních zákonů.....	60
7.1.	Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon .....	60
7.2.	Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon.....	61
7.3.	Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích .....	61
7.4.	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny .....	63
7.5.	Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.....	64
8.	Závěr.....	65
9.	Resumé.....	67
	Přehled pramenů .....	69
	Přílohy.....	75

# Úvod

Tématem této předkládané diplomové práce je opatření obecné povahy. Jedná se o jednu z forem činnosti správních orgánů. Do právního systému České republiky byl tento poměrně nový institut začleněn v rámci zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. S ohledem na stručné a celkem nedůsledné zakotvení této nové právní formy v správním řádu, se musela judikatura vyrovnat s velkým množstvím zásadních otázek.

Diplomová práce se opírá o množství odborné literatury, právních zdrojů a judikátů Nejvyššího správního soudu. Ty totiž v rámci opatření obecné povahy plní důležitou roli. Cílem diplomové práce je především snaha o poskytnutí ucelenější charakteristiky o problematice opatření obecné povahy. Mým dalším záměrem byla komparace tohoto institutu z pohledu správního aktu a pohledu procesněprávního a hmotněprávního.

V nezbytném teoretickém úvodu práce je podrobně popsána problematika a dělba veřejné správy. Následně jsou nastíněny jednotlivé formy její činnosti. Další kapitola pojednává již přímo o smíšeném správním aktu – opatření obecné povahy. Detailněji bude vysvětlen samotný pojem a charakteristika. Vzhledem k absenci pozitivní zákonné definice bylo nutné, aby se Nejvyšší správní soud vypořádal se samotným pojmem opatření. S pomocí zákonného podkladu a zahraniční inspirace, byl schopen stanovit jeho základní znaky, ze kterých je možné posuzovat jak samotný charakter opatření obecné povahy, tak jeho zařazení mezi formy správních aktů v České republice. Zmíněné právní zakotvení a v neposlední řadě také rozdíl mezi materiálním a formálním pojetím ve vztahu k tomuto institutu je obsahem třetí kapitoly.

Čtvrtá část diplomové práce se věnuje již samotnému procesu přijímání opatření obecné povahy. Následují dvě kapitoly věnující se jeho přezkumu. První z nich upravuje přezkum dle správního řádu, druhá pak dle soudního řádu správního. Bude zde rovněž vymezena aktivní procesní legitimace potřebná k podání návrhu, jeho potřebné náležitosti a postup při řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Poslední část práce, kapitola sedmá, je věnována aplikaci opatření obecné povahy v konkrétních právních předpisech. Zde je kladen důraz zejména na skutečné využívání institutu opatření obecné povahy v praxi.



Na závěr autor zhodnocuje samotnou práci společně s interpretací svého vlastního postoje vůči popisované problematice.

# 1. Veřejná správa

## 1.1. Pojem veřejná správa

Pojem „veřejná správa“, v obecnějším významu, znalo již právo římské, jehož slovní základ (*administratio rei publicae*) se později stal východiskem i pro vyjádření v češtině, kde se někdy alternativně, či případně samostatně, ve smyslu slova „správní“ (v rovině veřejné správy) používá výrazu „administrativní“.<sup>1</sup>

V nejjednodušším pojetí je možné veřejnou správu chápat jako záměrnou činnost vykonávanou ve veřejném zájmu. Rovněž na ni můžeme nahlížet jakožto na soubor institucí vykonávající tuto činnost. Motivací je zde, na rozdíl od soukromého sektoru, veřejný zájem. Dále je také více spoutána s právním řádem. Její výkon je totiž mnohem více sledován, regulován a dozorován. Veřejná správa představuje jeden z hlavních pojmů správního práva.<sup>2</sup> D. Hendrych ve své knize přesněji konstatuje: „...*správní právo je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu...*“.<sup>3</sup>

Veřejné správa je narozdíl od správy soukromé, která bývá spojována spíše s hospodářskou činností fyzických a právnických osob, více právně vázána. Ačkoliv odlišit od sebe soukromou a veřejnou rovinu pomocí konkrétních vymezení či znaků, není zcela reálné. Hranice mezi nimi totiž není vždy jasně zřetelná. Moc je totiž obecně schopnost určitým způsobem vnutit jinému způsob chování, a v případě, že je takovýto způsob porušen, je možné požadované chování vynutit, případně porušitele potrestat. Veřejnou mocí disponují tzv. subjekty veřejné moci. Ti ji uskutečňují ve veřejném zájmu a k jeho zabezpečení.

Na veřejnou správu můžeme nahlížet dvěma způsoby. První z nich je správa, která je chápána ve formálním (organizačním, institucionálním) pojetí. V tomto případě se klade důraz primárně na orgány institucí, které disponují pravomocí a působností řešit veřejné úkoly. Vedle tohoto je druhý způsob – materiální (funkční) – jež je charakterizován jakožto činnost státních nebo dalších veřejných institucí.<sup>4</sup> Dále můžeme veřejnou správu vymežit pomocí pozitivního a negativního náhledu.

---

<sup>1</sup> PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8517-6. str. 53

<sup>2</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. str 48

<sup>3</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 9

<sup>4</sup> Tamtéž. str. 2-3

Veřejná správa, která je vymezena pozitivně, představuje takový soubor činností, v rámci jejichž výkonu se správní úřady opírají jak o právní předpisy, tak o rozhodnutí vyšších úřadů.<sup>5</sup> J. Hoetzel naopak definuje pojetí negativní: „*Veřejnou správu jsme vymezili způsobem negativním tak, že jsme odečetli zákonodárství a soudnictví od veškeré státní činnosti.*“<sup>6</sup> Vedle soudnictví a zákonodárství staví V. Sládeček navíc ještě vládu. Ta představuje specifický druh politického vedení.<sup>7</sup> Na základě výše uvedených informací je možné veřejnou správu popsat jakožto soubor činností, jimiž je sledován určitý veřejný zájem.

## 1.2. Dělení veřejné správy

Veřejnou správu je možné dělit podle celé řady kritérií. Základní dělení veřejné správy je ovšem na státní správu a samosprávu. Podle adresátů působení můžeme dále veřejnou správu rozdělit na správu vnitřní a vnější. První případ je koncipován vůči adresátům v rámci soustavy správních orgánů, druhý – vnější, pak působí vůči adresátům mimo tuto strukturu. Z dalších kritérií lze hovořit například o: organizačním uspořádání, právních formách či úkolech veřejné správy.<sup>8</sup>

### 1.2.1. Státní správa a samospráva

Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem. Představuje jednu z forem činnosti státu, a to právě tu formu, jejímž posláním je realizace státní moci výkonné.<sup>9</sup> Můžeme ji rozdělit na správu přímou, která je vykonávána orgány státu a státní správu nepřímou, jež je vykonávána v přenesené působnosti orgány obcí a krajů, eventuálně právníckými či fyzickými osobami, kterým byl výkon státní správy svěřen na základě zákona a v souladu s ním. Průcha ve své knize konstatuje: „*Svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu,*

---

<sup>5</sup> HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 3

<sup>6</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. str. 14

<sup>7</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 22

<sup>8</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1 str. 6

<sup>9</sup> KADEČKA, Stanislav a Petr PRŮCHA. *Správní právo - obecná část: multimediální učební text*. 2., nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4588-0. str. 8

kteřá v sobě spojuje jednak prvky klasického řízení a dále prvky regulace, a to v nejobecnějším chápání těchto pojmů.“<sup>10</sup>

Vedle státní správy se vyskytuje samospráva, jež je uskutečňována jinými veřejnoprávními subjekty (tj. obci a kraji) než samotným státem. Právo na samosprávu je zaručeno Ústavou ČR.<sup>11</sup> „Samospráva zahrnuje takovou oblast veřejné správy, která je zákony svěřena subjektům, jichž se bezprostředně týká“.<sup>12</sup> V samosprávě neexistuje typický vztah podřízenosti ke státu a jeho orgánům. Do její činnosti lze zasáhnout pouze v případech, kdy je vyžadována ochrana zákona a způsobem, jenž zákon stanoví.<sup>13</sup> Jak už bylo výše zmíněno, veřejnoprávní korporace nevykonávají činnosti jen v rámci samostatné působnosti, ale i v rámci tzv. působnosti přenesené. Jedná se o činnosti v kompetenci státní správy, které jim byli svěřeny na základě zákona.<sup>14</sup> Činnosti konané v samostatné a přenesené působnosti je třeba od sebe důkladně oddělit. Proto je toto zvláště upraveno v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, kde je stanoveno: „Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost“<sup>15</sup> a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích, kde je vymezeno následující: „Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.“<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8517-6. str. 60

<sup>11</sup> ČESKO. Čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ústava České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 12. 2020].

<sup>12</sup> PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8517-6. str. 64

<sup>13</sup> ČESKO. Čl. 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ústava České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 12. 2020].

<sup>14</sup> ČESKO. fragment #f1471474 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ústava České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 12. 2020].

<sup>15</sup> ČESKO. § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 2. 2021].

<sup>16</sup> ČESKO. § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

### 1.2.2. Vrchnostenská, fiskální a pečovatelská veřejná správa

Dělení veřejné správy dle právní formy slouží k objasnění otázky, kdy veřejná správa používá formy práva veřejného a kdy soukromého. Pro tyto účely slouží její rozdělení na správu vrchnostenskou a fiskální. Správa vrchnostenská je uskutečňována formou veřejného práva. Je představována klasickým trianglem: nařízení, správní akt a donucovací opatření. Vedle toho správa fiskální, je vykonávána formou práva soukromého. O tomto druhu správy mluvíme v případě, že stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale naopak z pozice rovného partnera ve věcech finančních a státního majetku.

Vedle výše zmíněného dělení, můžeme upozornit i další správní aktivity, u nichž podřízení právu buďto veřejnému či soukromému není vůbec jednoznačné. Jde zejména o plnění úkolů vyplývajících ze samotného pojetí veřejné správy jako služby (péče) veřejnosti. V těchto případech musí správní úřady a jiné instituce v rámci své působnosti zvažovat, jakou právní formu v daném případě zvolit, pokud není stanovena již přímo zákonem.<sup>17</sup>

### 1.3. Formy činnosti veřejné správy

Výkony působnosti veřejné správy se vůči adresátům projevují jako tzv. správní činnosti. Jedná se o situace, kdy je působnost realizována veřejnoprávními prostředky. Druhy správních činností jsou rozděleny do jednotlivých skupin na základě společných znaků. Tyto skupiny jsou označeny např. jako formy správní činnosti (dále např. formy jednání veřejné správy, formy státní správy apod.).<sup>18</sup>

Subjekty veřejné správy (správní činnosti) vykonávají činnosti veřejné správy na základě zákona, obvykle prostřednictvím svých orgánů kompetentních jednat jménem příslušného subjektu. Tyto činnosti jsou uskutečňovány v určitých formách.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 7

<sup>18</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 146

<sup>19</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 119

Formy činnosti veřejné správy jsou zpravidla členěny na tzv. právní formy činnosti a neprávní (organizační) formy činnosti. Podstata tohoto členění tkví v tom, že mezi těmito formami je možné vypořádat formy činnosti s bezprostředními právními důsledky a také ty, které tyto důsledky postrádají.<sup>20</sup>

Formy činností veřejné správy tedy má následující strukturu:

a) Právní formy činnosti

- Normativní správní akty
- Individuální správní akty
- Interní normativní akty
- Smíšené správní akty
- Veřejnoprávní smlouvy
- Faktické úkony s přímými právními důsledky

b) Neprávní (organizační) formy činnosti

- Operativně organizační činnosti
- Materiálně technické operace<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8517-6. str.130

<sup>21</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. str. 269

## 2. Formy správní činnosti

### 2.1. Normativní správní akty

Normativní správní akty jsou takové správní akty, které jsou výrazem externí normotvorné činnosti vykonávané orgány veřejné správy, s obsahem a formou podzákonných právních předpisů. Slouží pro opakovatelné situace. V tomto ohledu jde o abstraktní formy vnější činnosti veřejné správy. Jde tedy o obecně závazná pravidla chování, jež se vztahují na blíže neurčitý okruh adresátů.<sup>22</sup> Tato pravidla mají stejnou právní závaznost, jakožto obecně závazná pravidla obsažená v zákonech.

Pro tyto správní akty se ve vědě správního práva někdy může použít i pojem správní nařízení, jako jejich druhové označení. K samotnému vydávání správních nařízení, tvoří veřejná správa právní předpisy, vystupuje tak v roli normotvůrce. Zde je ovšem důležité si uvědomit, že tato tvorba práva nijak nezasahuje do principu demokratické dělby moci, neboť obecně je tato právo tvorná činnost veřejné správy zvláštní formou provádění zákonů – jde totiž o tvorbu právních předpisů odvozených od zákonů.<sup>23</sup>

Normativní správní akty mají navíc i povahu forem správního práva (tzn. jsou správním právem samotným). Představují důležitou a neopominutelnou součást skupin pramenů správního práva. Při vydávání normativních správních aktů platí následující zásady:

- Mohou být vydávány jen orgány k tomu příslušné
- Musí mít stanovenou formu
- Musí být zachován předepsaný proces vydávání
- Musí být zachován a respektován princip právní síly normativních správních aktů<sup>24</sup>

Zvláštním případem normativních správních aktů jsou akty, jež směřují vůči subjektům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti v rámci veřejné správy. Směřují tedy vůči subjektům podřízených subjektu, jež

---

<sup>22</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. str. 272

<sup>23</sup> KADEČKA, Stanislav a Petr PRŮCHA. *Správní právo - obecná část: multimediální učební text*. 2., nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4588-0. str. 39

<sup>24</sup> PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8517-6. str. 133-134

takovýto správní akt vydal. Takovéto akty zpravidla slouží k řízení podřízených pracovníků a dalších orgánů. Jedná se o tzv. interní normativní akty.<sup>25</sup> Od výše zmíněných normativních správních aktů se odlišují zejména tím, že jejich právní účinky dopadají na podřízené subjekty. Zavazují toliko osoby, které jsou v určitém specifickém postavení vůči orgánům veřejné moci. Nejsou obecně závazné, tudíž nejsou pramenem správního práva. Nejčastěji se jedná například o směrnice, instrukce, statuty či organizační a pracovní řády.

## 2.2. Individuální správní akty

Individuální správní akty jsou formou právní činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem rozhodující činnosti správního orgánu ve správním řízení o právech, právem chráněných zájmech či povinnostech určitého subjektu v postavení tzv. účastníka správního řízení.<sup>26</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, přesně upravuje, že: „*správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*“<sup>27</sup>.

Vzhledem k tomu, že tyto akty představují použití obecných pravidel chování, jsou chápány jako akty aplikace správního práva. Slouží k „jednorázovým“ využitím nebo řešením (zpravidla se jedná o rozhodnutí, která byla vydaná ve správním řízení)<sup>28</sup>. Konkrétně jde například o stavební povolení<sup>29</sup> či rozhodnutí o přestupku<sup>30</sup>. Individuální správní akty však nemusejí mít vždy pouze povahu správních rozhodnutí vydaných ve správních řízeních. Rovněž jimi mohou být, a často také jsou: opatření, stanoviska, vyjádření, posudky, osvědčení apod., kterým právní úprava povahu rozhodnutí vydaného ve správním řízení nepřiznává. Také platí, že vybrané akty z těchto aktů správních, nemusejí být právně závazné

---

<sup>25</sup> PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8517-6. str 136

<sup>26</sup> Tamtéž.

<sup>27</sup> ČESKO. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 31. 12. 2020].

<sup>28</sup> Tamtéž.

<sup>29</sup> ČESKO. § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 31. 12. 2020].

<sup>30</sup> ČESKO. § 77 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 31. 12. 2020].



(běžně se jedná o vyjádření, posudky či stanoviska), a tím pádem o nich lze hovořit i jako o jiných správních úkonech.

Individuální správní akty jsou členěny na tzv. akty konstitutivní (zakládají, mění nebo ruší určité správně právní vztahy) a na tzv. akty deklaratorní (autoritativně stvrzují existenci či neexistenci konkrétního správně právně relevantního vztahu). Hlavní odlišností těchto aktů je v působnosti jejich právních účinků. U konstitutivní aktů se jedná o působnost tzv. *ex nunc* (tj. od okamžiku svého vzniku do budoucna), přičemž u deklaratorních o působnost tzv. *ex tunc* (tj. od okamžiku vzniku právního stavu v minulosti, jež je tímto aktem postaven mimo pochybnost).<sup>31</sup>

Typickými vlastnostmi, jimiž se individuální správní akty charakterizují, jsou platnost, právní moc a vykonatelnost. „*Správní akt je platný, jakmile správní orgán učiní projev vůle, který je jeho obsahem, navenek vůči adresátům*“<sup>32</sup> O platnosti nelze hovořit v případě, kdy má samotný projev toliko vad, že jde o nicotnost (tzn. právní akt vůbec nevnikl). Správní orgán je svým právním aktem vázán od okamžiku platnosti. Další, specifickou vlastností správních aktů, je právní moc. Právní moc v procesním smyslu znamená, že je správní akt konečným výsledkem jistého postupu správního orgánu. Nelze proti němu podat odvolání či rozklad apod. Hmotněprávní důsledky právní moci tkví v tom, že správní akt není možné změnit či zrušit (až na výjimky zákonem stanovené). Dále není možné znovu rozhodnout ve věci, ve které již byl vydán správní akt ((až na výjimky zákonem stanovené).<sup>33</sup>

Individuální správní akty jsou vždy zaměřeny na zcela konkrétní (individualizované) subjekty správního práva. Nepředstavují tedy správní normy, ale spíše obecně závazné právní předpisy.

Stejně jako u normativních správních aktů, jež mají vnější účinky, je třeba odlišit individuální akty ve sféře veřejné správy, jejichž adresáty jsou individuální organizačně podřízené subjekty (zpravidla úřední osoby). Individuální akty, vyskytující se uvnitř veřejné správy, jsou označovány jako tzv. individuální

---

<sup>31</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. str. 279-280

<sup>32</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 152

<sup>33</sup> Tamtéž. str. 152-153

služební akty (pokyny). Ty jsou určeny k realizaci řídicích pravomocí činitelů správních orgánů.<sup>34</sup>

### 2.3. Smíšené správní akty

Z pohledu teorie správního práva se u správních aktů smíšené povahy jedná o takové správní akty, jež vykazují jak některé znaky normativních správních aktů, tak i některé znaky správních aktů individuálních. Tzn. buďto jde o řešení relativně konkrétní správní otázky, které však dopadají na blíže neurčený okruh adresátů, nebo jde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi nebo adresátům. Z těchto důvodů bývají tyto akty mnohdy nazývány jako konkrétně abstraktní akty nebo abstraktně konkrétní akty.<sup>35</sup>

Právní řád České republiky udává společný základ úpravy těchto smíšených správních aktů, kde je zaveden institut opatření obecné povahy.<sup>36</sup> Toto zdůvodňuje i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005: „*Opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“<sup>37</sup> Podle správního řádu je opatření obecné povahy závazný právní akt veřejné správy, jenž není ani právním předpisem, ani rozhodnutím.

Institut opatření obecné povahy je výlučným zástupcem smíšených správních aktů v právním řádu České republiky. Od roku 2006 jsou tyto akty upravovány správním řádem, kdy došlo k jejich přijetí v šesté části daného zákona pod titulem Opatření obecné povahy. V § 171 tohoto zákona je stanoveno, že opatření obecné povahy „*není ani předpisem ani rozhodnutím.*“<sup>38</sup> Díky neurčité definici tohoto institutu lze hovořit o jeho značné právní složitosti. Při jeho aplikaci je tedy potřebné se opírat o patřičnou soudní judikaturu. Problematika opatření obecné povahy bude blíže specifikována a rozebrána v následujících kapitolách.

---

<sup>34</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. str. 281

<sup>35</sup> Tamtéž. str. 302

<sup>36</sup> ČESKO. § 171-174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

<sup>37</sup> 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. 02. 01. 2020].

<sup>38</sup> ČESKO. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

## 2.4. Veřejnoprávní smlouvy

Obecně lze takovou smlouvu chápat jako dvoustranné či vícestranné právní jednání, jímž smluvním stranám mezi sebou vzniká právní vztah, a tím i vzájemná práva a povinnosti. Podle občanského zákoníku „*smlouvou projevují strany vůli zříditi mezi sebou závazek a řídit se obsahem smlouvy*“.<sup>39</sup>

Správní činnosti mají nejčastěji povahu jednostranného úkonu uskutečněného vykonavatelem veřejné správy. Toto odpovídá mocenské povaze veřejné správy, která může jednostranně zavazovat adresáty svého působení nezávisle na jejich vůli.<sup>40</sup>

Veřejnoprávní smlouvy jsou správním řádem definovány následovně: „*Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*“<sup>41</sup> Není zde uvedeno, že by alespoň jednou z jejich stran měl být nositel či vykonavatel veřejné správy. Správní řád v § 162 předvídá, že mohou existovat i veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi adresáty veřejné správy o převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, aniž by jejich stranou byl, resp. musel být, nositel či vykonavatel veřejné správy.<sup>42</sup>

Ze správního řádu vyplívá existence tří skupin veřejnoprávních smluv: koordinační smlouvy, subordinační smlouvy a smlouvy mezi adresáty veřejné správy.

Koordinační veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány mezi různými subjekty (nositeli) veřejné správy za účelem plnění jejich úkolů, tedy za účelem výkonu působnosti v oblasti veřejné správy.<sup>43</sup> Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, je možné uzavírat jen v případě, že tak stanoví zvláštní zákon a pouze se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Stejně tak mohou takovéto smlouvy vzájemně uzavírat uzemní samosprávné celky, které tím plní úkoly vyplývající z jejich samosprávy.<sup>44</sup> V praxi se jedná například o veřejnoprávní

---

<sup>39</sup> ČESKO. § 1724 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

<sup>40</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 186

<sup>41</sup> ČESKO. § 159 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

<sup>42</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 187

<sup>43</sup> ČESKO. § 160 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. [cit. 24. 02. 2021].

<sup>44</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 189

smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti obcí, veřejnoprávní smlouvu o plnění úkolů obecní policie, dohodu o sloučení obcí (či připojení obce), dohodu o změně hranic obcí apod.<sup>45</sup>

V rámci subordinačních smluv je upravován vztah mezi vykonavatelem veřejné správy a osobou, vůči které je výkon veřejné správy směřován. K uzavření takovéto smlouvy je rovněž, jako u předchozího druhu, zapotřebí zákonného zmocnění a souhlasu ostatních osob, jež by byly účastníky řízení.<sup>46</sup> V některých případech mohou tyto veřejnoprávní smlouvy nahradit konkrétní typ správního aktu, který je upraven ve zvláštním zákoně.<sup>47</sup> Příkladem tohoto druhu smluv je veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení,<sup>48</sup> veřejnoprávní smlouva nahrazující některá územní rozhodnutí, případně dohoda na podporu zaměstnanosti apod.<sup>49</sup>

Posledním druhem jsou veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi adresáty veřejné správy. Narozdíl od předešlých dvou typů veřejnoprávních smluv je tento typ smluv znám až od nabytí účinnosti správního řádu č. 500/2004 Sb. Je možné se také setkat s označením: „veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami“. Správní řád upravuje tento druh veřejnoprávních smluv takto: *„Ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.“*<sup>50</sup> Z tohoto je patrné, že k uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy, není potřeba zákonného zmocnění. Typickým příkladem může být smlouva o převodu dobývacího prostoru, smlouva o převodu práv a povinností

---

<sup>45</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 169-171

<sup>46</sup> ČESKO. § 160 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

<sup>47</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 190

<sup>48</sup> ČESKO. § 116 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 01. 2021].

<sup>49</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 174-177

<sup>50</sup> ČESKO. § 162 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 01. 2021].

z regulačního plánu vydaného na žádost či smlouva, kterou oprávněný umožní výkon svého povolení k nakládání s vodami jiné osobě.<sup>51</sup>

## 2.5. Faktické úkony

Pro tuto formu správní činnosti je typická především její neformálnost. Kopecký popisuje tyto úkony jako „*faktické úkony veřejné správy (reálné akty) představující bezprostřední správní činnosti s přímými právně závaznými účinky vůči jejich adresátům*“.<sup>52</sup> Uskutečnění takového úkonu nepředchází žádný formalizovaný postup (řízení), jako tomu je u správních aktů. Jedná se o bezprostřední reakci vykonavatele veřejné správy na nastalé skutkové stanovisko. Povinnost či oprávnění ho provést vyplývá za určitých okolností přímo ze zákona. K provádění faktických úkonů je nutné zmocnění zákonem.

Právní závaznost takového úkonu spočívá v tom, že osoba, vůči níž je takovýto úkon směřován, je povinna ho strpět – respektovat ho. V případě, že dojde k porušení takovéto povinnosti, může být jejím následkem vznik trestní či správní odpovědnosti, použití efektivního donucování nebo povinnost nahradit vzniklou škodu. Úřední osoba, jež faktický úkon provádí, je povinna dodržovat určitá pravidla.<sup>53</sup>

Faktické úkony veřejné správy je možné rozdělit do čtyř základních skupin: faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony a úkony exekuční. Faktický pokyn je úkon zpravidla určené úřední osoby, spočívající v přímém uložení příkazu nebo zákazu určitého jednání, jímž je jeho adresát povinen se řídit.<sup>54</sup> V praxi se jedná například o řízení provozu na pozemních komunikacích policistou.<sup>55</sup> K bezprostřednímu zásahu dochází tehdy, pokud zákonem zmocněná úřední osoba chrání právem porušovaný nebo ohrožovaný zájem, a přímo tak zasahuje do práv adresáta. Typickým bezprostředním zásahem je násilné zastavení vozidla, jehož řidič ani přes výzvu nezastaví.<sup>56</sup> Účelem zajišťovacích úkonů je

---

<sup>51</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 191

<sup>52</sup> Tamtéž. str. 192

<sup>53</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 185

<sup>54</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 194

<sup>55</sup> ČESKO. § 75 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 01. 2021].

<sup>56</sup> ČESKO. § 55 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 01. 2021].

zajistit průběh a případně i účel správního řízení, výkonu správního dozoru, případně jiného postupu veřejné správy.<sup>57</sup> Podle správního řádu je takovýmto úkonem například předvolání<sup>58</sup> či vykázání z místa úkonu<sup>59</sup>. Exekuční úkon slouží k donucení povinného ke splnění již dříve uložené povinnosti, kterou dobrovolně nesplnil. Exekučním titulem je obecně správní akt. Pro provádění všech exekučních úkonů je třeba dodržovat zásadu přiměřenosti.<sup>60</sup>

## 2.6. Neregulativní úkony

Poslední souborem správních činností jsou tzv. neregulativní úkony. Jedná se o takové správní činnosti, které nemají přímé právní účinky. Jedná se o takové úkony, prostřednictvím kterých vykonavatelé veřejné správy plní úkoly veřejné správy a úkony, které se přímo nedotýkají ničích práv.

Některé z neregulativních úkonů mají konkrétní právní základ, u jiných je možné je obecně podřadit pod prostředky, prostřednictvím kterých vykonavatelé veřejné správy plní své úkoly. Ty jsou prováděny buďto na základě zákona, případně se jedná o správní činnost zákonem neupravenou, ale veřejné správě povolenou.<sup>61</sup>

Hendrych k neregulativním úkonům dále zmiňuje: „*Tyto úkony mohou směřovat vůči fyzickým a právnickým osobám, které stojí mimo organizaci veřejné správy, vůči jiným vykonavatelům veřejné správy, anebo může jít o čistě vnitřní správní činnost, která se navenek vůbec nijak neprojeví. Některé z nich jsou vydávány na požádání, jiné uskutečňovány z vlastního podnětu příslušného vykonavatele veřejné správy.*“<sup>62</sup>

Mezi typické neregulativní úkony se řadí: osvědčení (veřejná listina, která úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v ní uvedeny), ověření (ověření v podobě

---

<sup>57</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 197

<sup>58</sup> ČESKO. § 59 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

<sup>59</sup> ČESKO. § 63 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

<sup>60</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 188-189

<sup>61</sup> Tamtéž. str. 191

<sup>62</sup> Tamtéž. str. 192

vidimace (naroveň autorizovaná konverze) a legalizace), posudky, stanoviska a vyjádření (odborný názor vykonavatelů veřejné správy).<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 200-201

### 3. Opatření obecné povahy

*„Opatření obecné povahy představuje zvláštní úkon správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Toto opatření má podobu obecně konkrétního aktu, na rozdíl od klasického rozhodnutí správního orgánu, které působí navenek jako individuálně konkrétní akt. Samostatné zavedení opatření obecné povahy do praxe ponechává správní řád zvláštním zákonům. ...Opatření obecné povahy představuje tzv. smíšený akt s prvky jak právní normy, tak správního rozhodnutí.“<sup>64</sup>*

#### 3.1. Právní zakotvení opatření obecné povahy

Inspirací pro zavedení opatření obecné povahy do českého právního řádu se stala německá úprava: *„v německém právu nalézáme obdobu českého opatření obecné povahy ve druhé větě § 35 zákona o správním řízení z roku 1976 pod označením všeobecné opatření (Allgemeinverfügung). Všeobecné opatření je definováno jako správní akt, který dopadá na obecné znaky vymezený nebo vymežitelný okruh osob anebo který dopadá na veřejnoprávní vlastnost určité věci nebo se týká jejího využití veřejností. Všeobecné opatření je přitom stále chápáno jako druh správního aktu, což je patrné i ze systematického umístění v zákoně. Všeobecné opatření může mít buď konkrétní předmět a abstraktní adresáty (např. dopravní značení v určité lokalitě) nebo abstraktní předmět a konkrétní adresáty (např. odklizení sněhu obyvateli určité ulice). Smyslem všeobecného opatření s abstraktními adresáty a konkrétním předmětem je hospodárnost procesu vydávání správních aktů v případě, kdy množství osob je aktérem téže situace, v důsledku čehož by vůči každému z nich musel být vydáván (individuální) správní akt.“<sup>65</sup>* a švýcarská úprava, kde bylo stanoveno, že: *„Švýcarské právo chápe všeobecné opatření úžeji než právo německé: je jím takové všeobecné opatření, které je konkrétní co do svého předmětu, avšak obecné co do okruhu adresátů, vůči nimž směřuje. Tomuto závěru svědčí judikatura švýcarského Spolkového soudu (viz rozsudek Spolkového soudu z 28. května 1975 ve věci Association nationale suisse*

<sup>64</sup> HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9. str. 426

<sup>65</sup> [https://www.fulsoft.cz/33/c-740-2006-sb-nss-opatreni-obecne-povahy-pojem-algorithmus-prezkumu-prenositelnost-telefonnich-cisel-uniqueidOhwOuzC33qe\\_hFd\\_-jrpTkdyntzYZAG35Hys\\_Gp8BvSVdaLTRYHmJQ/](https://www.fulsoft.cz/33/c-740-2006-sb-nss-opatreni-obecne-povahy-pojem-algorithmus-prezkumu-prenositelnost-telefonnich-cisel-uniqueidOhwOuzC33qe_hFd_-jrpTkdyntzYZAG35Hys_Gp8BvSVdaLTRYHmJQ/) [cit. 25. 01. 2021].



*pour le tourisme équestre und Mitbeteiligte gegen Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, BGE 101 IA 73, především str. 74 a 75).* “<sup>66</sup> Obě tyto úpravy ovšem takovéto opatření pokládají za zvláštní formu správního aktu, kde není určen konkrétní objekt či naopak konkrétní subjekt. Pojem správního aktu přestává být v těchto státech vymezován konkrétním objektem a zároveň individuálně určenou osobou, nýbrž zpravidla jen konkrétním objektem, přičemž subjekt je vymezen druhově.<sup>67</sup>

V našem právním řádu je opatření obecné povahy relativní novinkou. Součástí českého právního řádu se stalo přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jenž nabyl účinnosti dne 1. ledna 2006. Ten měl nahradit předešlý zákon č. 71/1967 Sb., nazývaný jako „starý správní řád“. Vzhledem k pozdějšímu nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, bylo opatření obecné povahy pojmově představeno v rámci zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.<sup>68</sup> Na základě tohoto zákona bylo rovněž později zaimplementováno ustanovení věnující se problematice soudního přezkumu opatření obecné povahy do zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších změn a předpisů.<sup>69</sup>

Samotná kostra opatření obecné povahy je vymezena v šesté části správního řádu. Paragraf 171 stanovuje: „*podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“<sup>70</sup> Opatření obecné povahy je zde vymezeno jako závazný úkon správního orgánu, jenž není předpisem ani rozhodnutím. Jedná se tedy o tzv. negativní vymezení. Správní řád ponechává na zvláštních zákonech, aby podle povahy věci stanovily, ve kterých případech a za jakých podmínek má být opatření obecné povahy vydáno namísto právního

---

<sup>66</sup> [https://www.fulsoft.cz/33/c-740-2006-sb-nss-opatreni-obecne-povahy-pojem-algoritmus-prezkumu-prenositelnost-telefonnich-cisel-uniqueidOhwOuzC33qe\\_hFd\\_jrpTkdyntzYZAG35Hys\\_Gp8BvSVdaLTRYHmJQ/](https://www.fulsoft.cz/33/c-740-2006-sb-nss-opatreni-obecne-povahy-pojem-algoritmus-prezkumu-prenositelnost-telefonnich-cisel-uniqueidOhwOuzC33qe_hFd_jrpTkdyntzYZAG35Hys_Gp8BvSVdaLTRYHmJQ/) [cit. 25. 01. 2021].

<sup>67</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 126

<sup>68</sup> Podle zákona o elektronických komunikacích, např. stanovuje Český telekomunikační úřad formou opatření obecné povahy „technické podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny.“ viz § 34 odstavec 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 01. 2021].

<sup>69</sup> ČESKO. § 171 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 01. 2021].

<sup>70</sup> ČESKO. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 01. 2021].

předpisu či rozhodnutí. Správní řád dále propůjčuje určitou volnost zvláštním zákonům, aby upravily postup pro vydávání opatření obecné povahy.<sup>71</sup>

O potřebě zakotvení nového institutu opatření obecné povahy do českého právního řádu, je možné se dočíst v důvodové zprávě správního řádu: „*jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.*“<sup>72</sup> Důvodová zpráva tedy připouští skutečnost, že se institut opatření obecné povahy, ačkoliv nebyl takto jednoznačně označen, v právním řádu již vyskytoval.

### **3.2. Pojem a charakteristika opatření obecné povahy**

Důvodová zpráva správního řádu stanovuje, že institut opatření obecné povahy je: „*zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi právním předpisem a rozhodnutím.*“<sup>73</sup> Rovněž je potřeba zmínit i výše již zmíněný § 171 správního řádu, který stanoví, že „*podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*“<sup>74</sup>

Takovéto negativní vytyčení pojmu opatření obecné povahy zcela zřetelně nedefinuje jeho obsah, a to vzhledem k tomu, že správní právo rozeznává i další formy realizace veřejné správy, jež nejsou ani rozhodnutím ani právním předpisem, a i tak nejsou jistě opatřením obecné povahy. V. Mikule dodává: „*opatření obecné povahy ,nemá být‘ ani jiným správním úkonem, pro který zákon stanoví odlišnou*

---

<sup>71</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 126

<sup>72</sup> Důvodová zpráva ke správnímu řádu dále uvádí, že "předkládaná úprava se inspiroje kromě zahraničních úprav též úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona." Právě potřeba vhodnějšího legislativního řešení některých otázek v oblasti územního plánování tj. otázek v režimu úpravy tzv. veřejného stavebního práva, byla rozhodujícím motivem k procedurální úpravě opatření obecné povahy ve správním řádu. Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ze dne 6. 2. 2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 01. 2021]. ID: LIT38919CZ

<sup>73</sup> 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. 25. 01. 2021]. ID: LIT38919CZ

<sup>74</sup> ČESKO. § 171 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 01. 2021].

*formu a postup*<sup>75</sup>, jako např. veřejnoprávní smlouvy. V rámci opatření obecné povahy se tedy nejedná pouze o takové správní akty nebo úkony, jež nejsou rozhodnutím ani právním předpisem, nýbrž jen o takové správní akty nebo úkony, které budou nést či obsahovat „toliko“ konkrétní znaky těchto skupin aktů nebo úkonů.<sup>76</sup>

Předešlý vládní návrh správního řádu obsahuje pozitivní definici, jež pomáhá definování pojmu opatření obecné povahy. Podle ní se jedná o: „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“<sup>77</sup> Díky této charakteristice tak bylo možné následně chápat opatření obecné povahy jako výlučný, tzv. konkrétně – abstraktní, akt (určitý svým obsahem, ale neurčitý okruhem adresátů).

Ve své judikatuře se k takovému pojetí přiklonil i Nejvyšší správní soud, kdy shledal, 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.*“<sup>78</sup> Zjevné vymezení konkrétnosti předmětu („v určité věci“) a adresátů („blíže neurčený okruh osob“) bylo způsobem, jak Nejvyšší správní soud odůvodnil své rozhodnutí. Jeho dalším argumentem, jímž svůj závěr podpořil, je podoba § 173 odst. 3 správního řádu, dle kterého lze „*povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.*“ NSS z citovaného znění usuzuje, že „*povinnost konkretizovanou opatřením obecné povahy, která nebyla dobrovolně splněna, lze exekučně vymáhat pouze tehdy, bude-li subjekt, jenž takovou povinnost měl, individualizován v*

---

<sup>75</sup> MIKULE, Vladimír. Trampoty s opatřením obecné povahy. Právní zpravodaj. 2007, roč. 8, č. 8. ISSN 1212- 8694. str. 4

<sup>76</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 460

<sup>77</sup> Vládní návrh zákona správní řád. In: Sněmovní tisk 201/0. Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2003. [cit. 25. 01. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

<sup>78</sup> NSS uvádí jako příklad dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu. Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 01. 2021].

*následně vydaném rozhodnutí. Z toho a contrario vyplývá, že tento subjekt nebyl jmenovitě určen již v samotném opatření obecné povahy.*<sup>79</sup>

Opatření obecné povahy se vyznačuje i dalšími určitými znaky. Jeho závaznost je zakotvena v § 171 správního řádu, jak je již poznamenáno výše. Tímto se opatření obecné povahy odlišuje od vyjádření, osvědčení a sdělení – úkonů, jenž jsou zaneseny ve čtvrté části správního řádu a které nemají právotvorné účinky.<sup>80</sup> Jde však o závaznost relativní. Ačkoliv opatření obecné povahy zavazuje a udává povinnosti vymezeným adresátům, nemůže být podle § 173 odst. 3 správního řádu označováno jako tzv. exekuční titul. Tzn., že se nejedná o akt, kdy je k realizaci zapotřebí konkrétního aktu aplikace práva. Je rovněž možné zmínit i jeho jednostrannost. V rámci opatření obecné povahy nelze mluvit o souhlasném projevu vůle více subjektů. Na druhou stranu, nedá se vyloučit účast ostatních subjektů na tvorbě procesu.

Významná vlastnost opatření obecné povahy byla konstatována v rozsudku Nejvyššího správního soudu (sp. Zn. 1 Ao 1/2005 – 98). Tato vlastnost dává možnost uložit svým adresátům povinnosti v rámci opatření pouze na základě zákona a v jeho mezích.<sup>81</sup> Z ústavních kautel a samotného charakteru opatření vyplývá požadavek, dle kterého *„opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona.*<sup>82</sup> Institut opatření obecné povahy tak slouží ke konkretizaci existujících povinností vyplývajících ze zákona, nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon nestanoví.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> 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. 25. 01. 2021].

<sup>80</sup> VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy, Správní právo. 2007, roč. 40, č. 6, str. 330

<sup>81</sup> Čl. 2 odst. 3 ústavního zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018]. Čl. 2 odst. 2 a čl. 4 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb., ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018]. § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 02. 2018]. § 101d odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 01. 2021].

<sup>82</sup> 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].

<sup>83</sup> NSS tuto vlastnost znázorňuje na nemožnosti stanovit opatřením obecné povahy nový druh dopravní značky, případně s ní spojuvat jiné právní následky, než které s ní spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis. Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 - 98. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 01. 2021].

Cílem institutu opatření obecné povahy tedy není, aby „v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou novotvorbu, tedy, aby pod formálním označením ‚opatření obecné povahy‘ byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů“<sup>84</sup> stejně jako nahrazování správního rozhodnutí v situacích, kde je třeba vydat správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu.<sup>85</sup> Základem je předložit řešení takových případů, v rámci kterých rozhodují orgány veřejné správy při výkonu veřejné moci, a to v takových záležitostech, které vylučují vést správní řízení z povahy věci, stejně jako vydání samotného správního rozhodnutí. Pro takovéto případy není zároveň vhodná forma právního předpisu.<sup>86</sup>

### 3.3. Materiální a formální pojetí

Díky negativnímu vymezení opatření obecné povahy, jež je zakotveno v zákoně č. 500/2004 Sb. správní řád, které bylo ze strany zákonodárce zvoleno, skýtá pro případnou aplikaci mnohá úskalí. Výklad správního řádu se ubírá dvěma směry – materiálnímu nebo formálnímu. Formálnímu pojetí odpovídá striktní gramatický výklad § 171 správního řádu: „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“<sup>87</sup> Mohlo by se tedy zdát, že opatření obecní povahy může být správním orgánem vydáno pouze tehdy, pokud je k tomu zákonem zmocněn.

Jak ovšem naložit s případy, kdy zákon předpokládá vydání správního aktu, který splňuje materiální negativní podmínky opatření obecné povahy, ačkoliv zákonem není pod tímto názvem explicitně uváděn. Materiální přístup, který je založen na obsahovém řešení zmiňovaného správního aktu, je jistým protipólem k formálnímu hledisku. V mnoha ohledech je oproti svému protějšku výhodnější, protože jakmile se akt s materiálními vlastnostmi abstraktně

---

<sup>84</sup> 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].

<sup>85</sup> Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se se v určité věci zakládají, mění nebo ručí práva anebo povinnosti.“ Viz § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 01. 2021].

<sup>86</sup> VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 977 obdobně též VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního zákona). Původní nebo upravené texty pro ASPI, 1.1.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 27. 01. 2021]. ID: LIT33687CZ

<sup>87</sup> ČESKO. § 171 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 01. 2021].

konkrétního aktu nepohybuje v procesních hranicích institutu opatření obecné povahy, je ohrožena právní ochrana adresátů. Zavedení tohoto institutu bylo mimo jiné odůvodňováno právě vůlí zaručit alespoň minimum práv a právní ochrany adresátům veřejné správy pro situace, kdy nelze jejich okruh účinně předem stanovit. Zastáncem tohoto pojetí je i J. Vedral, který ve své studii, ve které podporuje materiální přístup, uvádí mnohé argumenty.

Primárně argumentuje odkazem na judikaturu Ústavního soudu: „*pokud v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje různé interpretace, je při jeho aplikaci úkolem všech státních orgánů interpretovat jej ústavně konformním způsobem*“<sup>88</sup> Pokud je tedy třeba vydat správní akt, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva povinnosti blíže neurčitého okruhu osob v konkrétní záležitosti a není správním rozhodnutím ani právním předpisem, je možnost využití institutu opatření obecné povahy. Tato forma by byla vhodným řešením pro hned několik druhů pramenů, jako například: zákon o vodách<sup>89</sup>, o lesích<sup>90</sup> či o myslivosti<sup>91</sup>.

### 3.3.1. Materiální pojetí

Nejvyšší správní soud ČR ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005 ve svém rozsudku konstatoval, že: „*opatření obecné povahy se nachází mezi oběma krajními polohami (abstraktní akt – konkrétní akt), neboť buď určuje druhově předmět a jmenovitě osoby, nebo se vztahuje k neurčitým osobám a konkrétně vymezenému předmětu.*“<sup>92</sup> V případě, že je určitý akt jen formálně stanoven jako opatření obecné povahy, nýbrž z materiálního hlediska nenaplnuje jeho pojmové znaky (obecnost adresátů a konkrétnost předmětu), může jej Nejvyšší správní soud na základě námítky navrhovatele zrušit. Pokud se samotný nedostatek týká pouze některých jeho ustanovení, soud zruší k námitce jenom je. „*Pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či*

<sup>88</sup> <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-277-96> [cit. 28. 01. 2021]

<sup>89</sup> ČESKO. § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 01. 2021].

<sup>90</sup> ČESKO. § 19 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 01. 2021].

<sup>91</sup> ČESKO. § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 01. 2021].

<sup>92</sup> 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. 28. 01. 2021].

věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem, a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy aby pod formálním označením "opatření obecné povahy" ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.<sup>93</sup> Tímto rozhodnutím se tak Nejvyšší správní soud přiklonil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy.

K materiálnímu pojetí se Nejvyšší správní soud přiklonil i v rozsudku 1 Ao 1/2006-74 a shledal opatřením obecné povahy i územní plán, který byl přijat dle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., před 1. 1. 2004, tzn. před účinností nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. V rámci tohoto judikátu musel Nejvyšší správní soud také řešit námitku odpůrce, který namítal jeho příslušnost v rámci řízení o zrušení územního plánu. K tomu se rozhodl Nejvyšší správní soud podotknout, že je třeba rozlišovat mezi obecně závaznou vyhláškou a změnou územního plánu. „Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům. Fakt, že je změna závazné části územního plánu tímto způsobem vyhlášována, ještě z celku nečiní právní předpis; je proto zcela nezbytné zabývat se otázkou, zda má změna samotná povahu opatření obecné povahy či nikoliv. A jelikož se navrhovatel domáhá zrušení územního plánu a nikoli obecně závazné vyhlášky, je pro toto řízení příslušný Nejvyšší správní soud.“<sup>94</sup> Dále soud pokračoval argumentací, kdy je nutno dodržovat soulad právního řádu České republiky s mezinárodními smlouvami, zejména pak s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech problematiky životního prostředí. Podle místa podpisu je označována jako tzv. „Aarhuská úmluva“. Českou republikou byla podepsána dne 25. 6. 1998.

---

<sup>93</sup> 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. 28. 01. 2021].

<sup>94</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.10.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2006 - 74. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 01. 2021].

### 3.3.2. Formální pojetí

Ačkoliv právní teorie předložila přesvědčivou a propracovanou argumentaci, která se opírala o tehdejší rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nepodařilo se jí shodnout, zda je reálné posoudit územní plány, jež byly přijaty podle „starého“ stavebního zákona jako opatření obecné povahy či nikoliv. Soud se na základě usnesení rozšířeného senátu č. j. Ao 1/2007-44 měl odchýlit od své dosavadní judikatury. Naopak v souladu s formálním hodnocením opatřením obecné povahy odmítl podaný návrh na zrušení územního plánu velkého územního celku, přijatého dle zákona 50/1976 Sb. *„Dle názoru senátu nelze oddělit obsah územního plánu od jeho předepsané právní formy tak, jak učinil předchozí rozsudek, neboť takový postup by mohl vést ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Za situace, kdy pravomoc k přezkumu obecně závazných vyhlášek (včetně těch o vyhlášení závazné části územního plánu) je svěřena Ústavnímu soudu v řízení dle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, není možné, aby pravomoc k přezkumu aktu v zásadě obsahově totožného (územního plánu) měl i Nejvyšší správní soud v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy dle ustanovení § 101a soudního řádu správního.“*<sup>95</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rovněž nesouhlasil s argumentací vyplývající z rozsudku, z něhož vyplývají závazky pro Českou republiku z komunitárního a mezinárodního práva. Podle jeho názoru totiž Arhuuská úmluva není přímo vykonatelná. Navíc nezakotvuje povinnost stran podrobit dané územní plány soudnímu přezkumu. Soud v tomto případě povolil, že zásadní a rozhodující je pro posouzení pravomoci soudu právní forma aktu, a nikoliv jeho materiální obsah, jelikož popřením významu jeho právní formy by došlo ke zpochybnění mezi pravomocí jednotlivých soudů stejně jako k narušení předvídatelnosti práva a principu právní jistoty.

Při využití argumentu *á contrario* je možné dovodit, že v případě, že to tak zvláštní zákon výslovně neuloží, nemůžou samy správní orgány dle vlastního uvážení konkrétní opatření podřizovat režimu ustanovení, jež je stanoven v § 171 a následující správního řádu.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 13.3.2007, sp. zn. III. ÚS 14/2007. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 01. 2021].

<sup>96</sup> ČESKO. § 171 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2021].



Tento závěr byl rovněž podepřen ze strany soudu ustanovením v Ústavě České republiky. „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“<sup>97</sup> a Listině základních práv a svobod: „státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“<sup>98</sup> „Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c a § 101 písm. a a násl. soudního řádu správního je pak dána jen v těch případech, kdy správní orgán vydal opatření obecné povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl. V druhém případě však bude takovýto postup zajisté bez dalšího důvodem ke zrušení tohoto aktu.“<sup>99</sup>

Po vyhlášení výše zmíněného usnesení převážilo formální hledisko, avšak pro případný přezkum opatření obecné povahy, které bylo přijato podle stavebních zákonů, došlo k poněkud schizofrenní situaci. Pro územní plány, jež byly přijaty před 1. 1. 2007, byl pro případný soudní přezkum příslušný ústavní soud. Na druhé straně, byl pro stejný materiální institut, který byl ovšem přijatý až po 1. 1. 2007, příslušný přezkoumávat Nejvyšší správní soud.

---

<sup>97</sup> ČESKO. Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ústava České republiky - znění od 1. 6. 2013. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2021].

<sup>98</sup> ČESKO. Čl. 2 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 02. 2021].

<sup>99</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2007, sp. zn. III. ÚS 14/2007. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 01. 2021] v HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9. str. 428

## 4. Proces přijímání opatření obecné povahy

Obecná právní úprava opatření obecní povahy se nachází v šesté části správního řádu. Největší pozornost zákon č. 500/2004 Sb. věnuje procesní stránce vzniku, resp. vydání opatření obecné povahy, zároveň upravuje procesní základ pro vydání opatření obecné povahy. Obecná právní úprava řízení o vydání opatření obecné povahy se řídí dle subsidiární aplikací správního řádu, tzv. *lex specialis derogat lex generalis*. Tedy aplikuje se vždy, pokud zvláštní právní úprava nestanoví vlastní procesní odchylky.<sup>100</sup> Takovéto odchylky se pak aplikují přednostně a ve zbytku je aplikována právní úprava obecná, obsažená ve správním řádu.

Vedle výše zmíněného, šestá část správního řádu upravuje taktéž právní úpravu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Uplatňuje se tzv. přiměřená aplikace druhé části správního řádu.<sup>101</sup>

### 4.1. Řízení o vydání opatření obecné povahy

Povaha procesu o vydání opatření obecné povahy by se měla, vzhledem k jeho povaze, nacházet na pomezí mezi správním řízením směřujícím k vydání správního rozhodnutí na straně jedné, a postupem pro vydávání právních předpisů na straně druhé.

Procedurální režim opatření obecné povahy není upraven pouze v šesté části správního řádu, nýbrž se vzhledem ke stručnosti této části přepokládá, vedle obdobného použití základních zásad činnosti správních orgánů z části první správního řádu, rovněž i přiměřeného využití jeho druhé části, tedy obecného ustanovení o správním řízení.<sup>102</sup>

Řízení o vydání opatření obecné povahy na základě obecné právní úpravy ve správním řádu je řízením o návrhu opatření obecné povahy, jež je po svém vypracování projednán. V důsledku projednávání může být změněn či doplněn a

---

<sup>100</sup> ČESKO. § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 02. 2021].

<sup>101</sup> ČESKO. § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 02. 2021].

<sup>102</sup> HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-276-2. str. 77

následně je rozhodováno o jeho schválení, resp. o vydání výsledného opatření obecné povahy. Takovýto obecný proces lze rozdělit do několika základních fází:

- Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy, související se zpracováním návrhu opatření obecné povahy.
- Projednávání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány, tzn. projednávání mezi orgány veřejné správy.
- Projednávání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami, kterým byl za tímto účelem zveřejněn.
- Zveřejnění výsledného opatření obecné povahy, od kterého se odvíjí jeho účinnost.

#### 4.1.1. Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy

Obecná právní úprava obsažená ve správním řádu výslovně nestanoví, zda je řízení, v rámci kterého je vydáváno opatření obecné povahy, je zahajováno na návrh (žádost) dotčené osoby. Rovněž však nevyřazuje ani zahájení *ex officio*. Třebaže P. Průcha je zastáncem názoru, že je možné zahájit řízení výhradně z moci úřední.<sup>103</sup> Praxí bylo ale dokázáno, že záleží na předpokladu určité zvláštní právní úpravy, zda bude řízení zahájeno z moci úřední či na návrh dotčené osoby. Obvyklejším způsobem však bývá zahájení řízení z moci úřední, a to buďto z vlastního podnětu či na základě podnětu z vně veřejné správy. Není ovšem možné vyloučit ani takové situace, kdy zvláštní zákon očekává vydání opatření obecné povahy na základě návrhu dotčené osoby<sup>104</sup> a kdy dojde k zahájení řízení již samotným podáním takového návrhu.<sup>105</sup>

V dalším postupu je vypracován návrh opatření obecné povahy<sup>106</sup> ze strany příslušného správního úřadu, a to včetně řádného odůvodnění.<sup>107</sup> Následně

---

<sup>103</sup> Konkrétně, uvádí že „z úpravy obsažené ve správním řádu lze dovodit, že řízení (...) se zahajuje z moci úřední, čímž není vyloučeno, aby takto bylo postupováno k podnětu zvenčí veřejné správy“. Viz PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecné část. 8., doplněné aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0. str. 306

<sup>104</sup> Viz např. § 31 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 02. 2018].

<sup>105</sup> VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 979

<sup>106</sup> Viz příloha č. 1.

<sup>107</sup> Garantování práva na řádné odůvodnění správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení se tak v důsledku výše zmíněného přiměřeného použití částí druhé správního řádu použije i na opatření

„...návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.“<sup>108</sup> Příslušný správní orgán, jež návrh opatření obecné povahy připravil, následně na návrhu označí den jeho vyvěšení.<sup>109</sup> Za zveřejněný návrh se považuje takový, který vedle povinnosti vyvěšení na úřední desce příslušného správního orgánu, byl zveřejněn i takovým způsobem, který umožňuje dálkový přístup.<sup>110</sup>

Zároveň se zveřejněním vyzve správní orgán dotčené osoby, aby využily možnost podat k návrhu případné připomínky či návrhy. Tuto problematiku podrobněji upravuje § 172 odst. 4 správní řád, kde je stanoveno že: „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.“<sup>111</sup> Ve výzvě by mělo být rovněž dotčeným osobám ze strany správního orgánu sděleno, jakým způsobem mohou své námítky či připomínky uplatnit.<sup>112</sup>

V případě, že nelze z povahy rozsahu samotného návrhu zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí na ní být uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se dotýká a kde a v jaké lhůtě je možné se s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně všech odůvodnění musí být rovněž v tomto

---

obecné povahy. Viz § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

<sup>108</sup> ČESKO. § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

<sup>109</sup> § 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

<sup>110</sup> Ke dni zveřejnění též Závěr č. 20 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005, kde bylo konstatováno, že podle § 172 odst. 1 a za splnění podmínek § 25 správního řádu, je dnem zveřejnění návrhu opatření patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který řízení vede. [cit. 03. 02. 2021]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimuradu-spravnimu-trestani.aspx>

<sup>111</sup> ČESKO. § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

<sup>112</sup> ČESKO. § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

případě zveřejněno způsobem umožňující dálkový přístup.<sup>113</sup> S ohledem na tuto dikci stanovenou zákonem, je třeba upozornit, že součástí oznámení mohou být jen obecné údaje, které se týkají dotčených zájmů a lze z nich dovodit okruh opatřením dotčených osob. Pokud je na úřední desce zveřejněno jen oznámení o návrhu, doporučuje se jeho zveřejnění na delší dobu, než je zákonem stanovená minimální lhůta, aby byla dotčeným osobám zaručena dostatečná možnost obeznámení se s celým obsahem návrhu.<sup>114</sup>

#### **4.1.2. Projednání návrhu opatření obecné povahy dotčenými orgány a osobami**

Ještě před samotným uveřejněním návrhu opatření obecné povahy za účelem projednávání s dotčenou veřejností, musí být dle § 172 odst. 1 správního řádu nejprve projednán s dotčenými orgány (tzv. interní projednávání). podle § 136 správního řádu na které odkazuje § 172 odst. 2 správního řádu. Jedná se nejen o orgány, o kterých to zvláštní zákon stanoví a správní a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska, ale také o územní samosprávné celky (obce, kraje), v případě, že se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.<sup>115</sup> Jinými slovy se jedná o projednávání návrhu opatření obecné povahy v rámci veřejné správy.

Okruh dotčených orgánů, s nimiž má být návrh opatření obecné povahy projednán, záleží do velké míry na úpravě zvláštních právních předpisů. Správní řád ovšem neupravuje ve vztahu k opatření obecné povahy formu ani závaznost úkonů dotčených orgánů a záleží tak i v tomto ohledu na zvláštních zákonech.<sup>116</sup> Vedle výslovného výčtu dotčených orgánů však některé právní úpravy mohou stanovit i zvláštní podrobnou úpravu projednávání návrhu opatření obecné povahy. Jedná se kupříkladu o stavební zákon v souvislosti s územním plánováním. V jiných případech naopak zvláštní právní úprava nic zvláštního k postavení dotčených orgánů vůči projednávanému návrhu nestanovuje nebo ho dokonce zcela vylučuje.

---

<sup>113</sup> ČESKO. § 172 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

<sup>114</sup> VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 984

<sup>115</sup> ČESKO. § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

<sup>116</sup> VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 1351-1352

Vedle projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány je rovněž důležité zmínit projednání s dotčenou veřejností – tzv. externí projednání. Jedná se o projednání s dotčenými osobami, což je klíčová fáze řízení o vydávání opatření obecné povahy. Aby však mohlo k tomuto druhu projednání dojít, je nejprve důležité se samotným návrhem seznámit, což je v praxi zajištěno vlastním zveřejněním návrhu.<sup>117</sup>

#### 4.1.2.1. Zveřejnění návrhu opatření obecné povahy

Návrh opatření obecné povahy, který zahrnuje i výsledek jeho projednání s dotčenými orgány, je doručen veřejnou vyhláškou příslušným správním orgánem.<sup>118</sup> Takovýto návrh se vyvěsí na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy dotýkat. „*Jde-li o řízení, ve kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost 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.*“<sup>119</sup> Návrh opatření obecné povahy je rovněž zveřejňovaný způsobem umožňující dálkový přístup.<sup>120</sup>

Vedle takovýchto obligatorních druhů zveřejňování návrhu opatření obecné povahy, je dále možné jeho zveřejnění jiným, v místě běžným, způsobem (např. prostřednictvím obecného rozhlasu či periodika). Takovýto způsob zveřejnění sice není pravidelnou povinností správního orgánu, ale v určitých případech opatření obecné povahy, zejména v případech, kdy by mohlo mít mimořádný dopad na subjektivní práva dotčených osob, je takovýto postup minimálně v souladu se zásadou uvědomovací, která je ustanovená v § 4 odst. 3 správního řádu.

Se zveřejněním návrhu správní orgán zároveň vyzve dotčené osoby, aby se pomocí námitek či připomínek vyjádřili k návrhu. Včasná informace o skutečnosti,

---

<sup>117</sup> HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-276-2. str. 81

<sup>118</sup> ČESKO. § 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

<sup>119</sup> ČESKO. § 25 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

<sup>120</sup> ČESKO. § 25 odst. 2 a § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 03. 02. 2021].

že je vedeno řízení o opatření obecné povahy, je předpokladem uplatnění práva dotčených osob a jejich oprávněných zájmů.

Návrh opatření obecné povahy, který je vyloučen z projednávání s dotčenými osobami (určují zvláštní právní úpravy), se nezveřejňuje vůbec, a to ani na úřední desce správního orgánu, jež opatření obecné povahy vydává. K tomu, aby byl takovýto návrh projednán s dotčenými orgány, totiž není potřeba jeho zveřejnění.

#### **4.1.2.2. Připomínky a námitky k návrhu opatření obecné povahy**

Zákonodárce zveřejněním návrhu dává možnost seznámení se s ním a v případě potřeby se k němu i vyjádřit. Z tohoto důvodu jsou ve správním řádu zakotveny specifické instituty. Jedná se o tzv. připomínky a námitky, jež mohou dotčené osoby využít k hájení jejich oprávněných práv a zájmů.<sup>121</sup> Správní řád upravuje v § 172 odst. 4 a 5 právo dotčených osob garantování „minimálních“ procesních práv<sup>122</sup> i pro takový případ, kdy se úkon správního orgánu dotýká jejich zájmů, ačkoliv nelze jmenovitě určit účastníky. Správní řád rozlišuje dva okruhy dotčených osob, a to na osoby, které mají právo podat připomínky, a osoby, které disponují právem k podání námitek. Jak důležité je z důvodu odlišné právní ochrany obou kategorií správně zařazení dotčených osob do konkrétní skupiny, podtrhuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008-51. Podle něj je rozhodným kritériem, podle něhož se kterékoliv výhrady vznesené k příslušnému návrhu opatření obecné povahy považují za připomínky či námitky.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Nutno poznamenat, že v případě uplatnění připomínek a námitek dotčenými osobami se nejedná o právo absolutní. V právním řádu lze nalézt i takové zvláštní předpisy, které jejich uplatnění ve výjimečných případech u konkrétních opatření obecné povahy vylučují. Vzhledem k tomu, že úplné vyloučení podávání námitek se pohybuje na hranici ústavnosti, mělo by být vždy důkladně zváženo a přistupováno k němu pouze převažuje-li jiný zvlášť významný zájem. Např. zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů v § 44 odst. 4 stanoví, že „je-li létání ve vzdušném prostoru České republiky bezprostředně a vážně ohroženo nebo vyžaduje-li to zvláště významný veřejný zájem, a nelze-li pro nebezpečí z prodlení postupovat jinak, Úřad opatřením obecné povahy podle správního řádu omezí nebo zakáže užívání vzdušného prostoru České republiky nebo jeho části k létání na dobu nezbytně nutnou.“ Následně v ustanovení § 44b odst. 1 dodává, že „návrh opatření obecné povahy podle § 44 odst. 4 se nezveřejňuje a připomínky ani námitky se k němu nepodávají.“ In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 05. 02. 2021].

<sup>122</sup> ČESKO. § 172 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 05. 02. 2021].

<sup>123</sup> 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. 05. 02. 2021].

Připomínky je oprávněn podat každý, jehož práva, povinnosti či zájmy by mohly být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Jak je již zmíněno výše, připomínky k návrhu opatření obecné povahy může uplatnit kdokoli, jehož práva, povinnosti či zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.<sup>124</sup> Jestliže se k návrhu opatření obecné povahy koná veřejné projednávání, pak je forma připomínek ústní. Pokud se takové projednávání neuskutečňuje, pak je forma písemná. Lhůta pro podání písemných připomínek není správním řádem upravena. Správní orgán by měl dotčeným osobám pomocí veřejné vyhlášky určit přiměřenou lhůtu. Správní orgán má povinnost se připomínkami zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy. Je potřebné zohlednit samotnou podstatu připomínek: „*požadavky na podrobnost samotného vyjádření se s připomínkami budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti*“. <sup>125</sup> Z připomínek by mělo být patrné kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje.<sup>126</sup> Pokud není z připomínky zřejmé, zda se naplnila podmínka přímého dotčení osoby v právech, povinnostech či zájmech, má se za to, že se jí příslušný orgán nemusí zabývat. Pro takovéto případy se ale ze strany správního orgánu uplatňuje tzv. zásada o pochybnostech ve prospěch osoby, která připomínku uplatnila.

V porovnání s připomínkami představují námitky podstatně silnější procesní nástroj. Námitky mohou podat pouze vlastníci nemovitostí, u kterých může dojít opatřením obecné povahy k přímému dotčení jejich vlastnických práv k příslušné nemovitosti. Dále je mohou vznést i osoby, jejichž oprávněných zájmů by se mohlo opatření obecné povahy přímo dotýkat, pouze ale v případě, pokud tak určí správní orgán, který příslušné opatření obecné povahy vydává. Okruh osob, které jsou oprávněny podat námitky, je tak oproti skupinám osob, jež jsou oprávněny vznášet připomínky, výrazně užší.

Poměrně problematickou otázkou může být v konkrétním případě určení, zda se jedná o vlastníka nemovitosti přímo dotčeného. K tomu uvedl Nejvyšší správní soud: „*pojmem „dotčenost“ nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či*

---

<sup>124</sup> ČESKO. § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 05. 02. 2021].

<sup>125</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.9.2010, sp. zn. 4 Ao 5/2010 – 48. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 05. 02. 2021].

<sup>126</sup> ČESKO. § 37 a 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 05. 02. 2021].



stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.“<sup>127</sup>

Je tedy potřebné uplatnit tzv. extenzivní přístup. Rozhodovacím hlediskem, podle něž je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, který subjekt výhrady vznesl.<sup>128</sup>

Odůvodněné námitky musí být uplatněny písemně ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu, a to bez ohledu na to, zda se k návrhu koná veřejné projednávání. „Zmeškání úkonu nelze prominout.“<sup>129</sup> O každé včas uplatněné námitce musí správní orgán, kterým je opatření obecné povahy vydáváno, rozhodnout. Je tedy nutné opět zmínit zásadu součinnosti a výzvu k odstranění vad v přiměřené lhůtě.<sup>130</sup> Ačkoliv je o každé námitce rozhodováno správním orgánem samostatně, z formálního hlediska je takovéto rozhodnutí součástí výsledného opatření obecné povahy. Z formálního i věcného hlediska musí rozhodnutí o námitkách naplňovat znaky správního rozhodnutí.<sup>131</sup> Pokud se správní orgán setká s případem, kdy je podáno více námitek, musí o každé rozhodnout zvlášť. Následné odůvodnění tak může obsahovat řadu rozhodnutí o námitkách. V případě, že by vyřízení námitek vedlo k řešení, které by se mohl dotýkat či ovlivnit oprávněné zájmy jiné osoby jiným způsobem, než bylo původně návrhem zamýšleno, je příslušný správní orgán povinen zjistit stanovisko této osoby. Pokud by se následně tato osoba postavila ke změně negativně, muselo by se vydat samostatné rozhodnutí k tomuto stanovisku a posoudit ji jako samostatnou námitku k tomuto návrhu. Takovýmto postupem by se mělo zamezit tomu, aby vyřízení námitek jedné osoby, došlo ke zhoršení pozice osoby jiné.

---

<sup>127</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2017, sp. zn. 2 Ao 2/2007 – 73 In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 05. 02. 2021].

<sup>128</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2008, sp. zn. 2 Ao 2/2007 - 73. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2021].

<sup>129</sup> ČESKO. § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2021].

<sup>130</sup> ČESKO. § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2021].

<sup>131</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.11.2010, č.j. 1 Ao 5/2010 – 169 In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2021]

Co se týče samotného vyloučení projednávání opatření obecné povahy ještě před jeho samotnou účinností – to by mělo být umožněno pouze v naléhavých případech. Jde o případy, které nesnesou žádného odkladu, a kdy není možné takové opatření obecné povahy vydat s dostatečným předstihem. S ohledem na uvedené, by nemělo být zvláštní právní úpravou povoleno vydávat bezodkladně účinná opatření obecné povahy paušálně (tímto postupem se opatření obecné povahy vydá vždy, bez ohledu na okolnosti daného případu).<sup>132</sup> Správní orgán by měl dostat naopak na výběr, zda by měl takovýto postup vydávání vůbec uplatňovat. Srovnatelný závěr platí i pro případy úplného vyloučení práva podávat námitky a připomínky proti opatření obecné povahy.

#### 4.1.2.3. Odůvodnění

Výsledek procesního zapojení osob, které jsou dotčeny opatřením obecné povahy, a to pomocí připomínek či námitek, se odráží v odůvodnění výsledného opatření obecné povahy. „V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí...“<sup>133</sup> Příslušné opatření obecné povahy obsahuje odůvodnění, ve kterém je vedle uvedených důvodů a podkladů potřebných pro jeho vydání, i vypořádání připomínek dotčených osob rozhodnutí o námitkách. Tyto náležitosti slouží k poskytnutí konzistentní skutkové právní opory pro práva a povinnosti, jež vznikají uloženým opatřením obecné povahy.<sup>134</sup>

V případě, že jde o bezodkladná opatření obecné povahy bez projednávání připomínek nebo námitek, správní orgán by měl v jejich odůvodnění uvést důvody, pro které bylo nutné takto bezodkladně opatření obecné povahy vydat. Toto ovšem platí pouze v situacích, kdy má správní orgán možnost vydávat opatření obecné povahy „standartním“ a „bezodkladným“ způsobem. Správní orgán nesmí opatření

---

<sup>132</sup> Např. reaktivní a ochranná opatření obecné povahy podle zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti.

<sup>133</sup> ČESKO. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2021].

<sup>134</sup> SKULOVÁ, Soňa, David HEJČ a Radislav BRAŽINA. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. Právník. AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, roč. 155, č. 10. ISSN 0231-6625. str. 200

obecné povahy vydat bez odůvodnění, ani přes časovou tíseň. Pak by se jednalo o tzv. libovůli.

Správní řád upravuje požadavky na odůvodnění opatření obecné povahy podobně jako požadavky na odůvodnění správních rozhodnutí. Proto do značné míry plní stejné funkce. Nicméně výše zmíněné odlišnosti těchto dvou forem správních aktů vedou k tomu, že některá odůvodnění opatření obecné povahy jsou vyzdvihována.

Nutno zmínit proaktivní funkci odůvodnění opatření obecné povahy. Tak tkví v postupu, kdy ještě předtím, než dojde k vydání odůvodněného opatření obecné povahy, je zveřejněn jeho návrh, který už své odůvodnění toho, z jakého důvodu a na základě jakých podkladů by mělo opatření obecné povahy vydáno, obsahuje.

V rámci odůvodnění lze mluvit o jisté kontrolní funkci, kdy odůvodnění návrhu opatření obecné povahy slouží jako jakási kontrola pro dotčené osoby. Na základě této funkce je umožněno správnímu orgánu vydávajícím opatření obecné povahy posoudit, zda je připravované opatření obecné povahy v souběhu s principem legality, a to i přes vznesené připomínky a námítky dotčených osob.<sup>135</sup>

#### **4.1.3. Vydání a účinnost opatření obecné povahy**

Opatření obecné povahy je podle správního řádu zhotovováno písemně a je rovněž zřejmé, že musí obsahovat konkrétní minimální formální náležitosti svého vyhotovení. Tzn. označení správního orgánu, který příslušné opatření obecné povahy vydal, spisovou značku, popřípadě číslo jednacích, datum jeho vyhotovení, a také alespoň jméno, příjmení a v neposlední řadě funkci a podpis dotčené úřední osoby.<sup>136</sup> Součástí opatření je rovněž odůvodnění, k němuž se detailněji vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 1 Ao 3/2008 – 136: „z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je (...) zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy,

---

<sup>135</sup> SKULOVÁ, Soňa, David HEJČ a Radislav BRAŽINA. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. Právník. AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, roč. 155, č. 10. ISSN 0231-6625. str 895 - 912

<sup>136</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.5.2015. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-051-2. str. 468

*kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.*<sup>137</sup>

Opatření obecné povahy se pro osoby, pro které je určeno, stává závazným v okamžiku nabytí účinnosti. „...*Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení...*“<sup>138</sup> Vzhledem k tomu, že je opatření obecné povahy publikováno veřejnou vyhláškou, je možné odvodit, že se na něj vztahuje i povinnost zveřejnění umožňující dálkový přístup. Obdobně se také postupuje v případě, „...*není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění...*“<sup>139</sup> Každý má následnou možnost nahlédnout do opatření obecné povahy včetně jeho odůvodnění, a to u správního orgánu, který toto opatření vydal. Není vyloučené ani případné přesunutí účinnosti na pozdější den.<sup>140</sup>

Opatření obecné povahy mohou být vydávány správními orgány na dobu určitou, rovněž ale není vyloučeno vydávání na dobu neurčitou. První ze způsobů očekává např. zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších změn a předpisů, který pamatuje na ochranu památkových rezervací a zón, přičemž stanoví, že takováto opatření obecné povahy lze vydávat po dobu nejvýše 10 let.<sup>141</sup> Druhý způsob, vydávání na dobu neurčitou, lze nalézt např. v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších změn a předpisů, který očekává vydávání opatření obecné povahy, upravující povolené nakládání s vodami, a to na dobu nezbytně nutnou.<sup>142</sup> K tomuto J. Vedral dodává, že není obecnou právní úpravou regulováno, pomocí jakého postupu může být opatření obecné povahy nahrazeno jiným či zcela zrušeno. Účinnost je vlastnost typická pro právní předpisy, přičemž „*opatření obecné povahy se v tomto případě blíží svou povahou spíše právním předpisům než správním aktům a lze se přiklonit k názoru, že kompetence zrušit*

---

<sup>137</sup> 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. 06. 02. 2021].

<sup>138</sup> ČESKO. § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 02. 2021].

<sup>139</sup> ČESKO. § 172 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 02. 2021].

<sup>140</sup> Např. „Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem ode dne jeho uveřejnění, nestanoví-li v něm Český metrologický institut počátek účinnosti pozdější. Dnem uveřejnění je den, který je uveden v záhlaví opatření obecné povahy.“ Viz § 24d zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších změn a předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 02. 2021].

<sup>141</sup> ČESKO. § 6a odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., České národní rady o státní památkové péči. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 02. 2021].

<sup>142</sup> ČESKO. § 109 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 02. 2021].

*opatření obecné povahy a nahradit ho případně jiným implicitně vyplývá (tak jako u právních předpisů) z kompetence správního orgánu opatření obecné povahy vydat.*<sup>143</sup>

#### **4.1.4. Opravné prostředky**

Správním řádem je výslovně stanoveno, že „*proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek*“.<sup>144</sup> Jinými slovy, proti opatření obecné povahy není možné, na rozdíl od správního rozhodnutí, podat odvolání<sup>145</sup> ani rozklad.<sup>146</sup> Důvodem vyloučení možnosti podat tyto tzv. řádné opravné prostředky pramení ze samotného rozdílu mezi definičními znaky opatření obecné povahy a správního rozhodnutí. Samotná neexistence účastníků řízení při procesu vydávání opatření obecné povahy totiž vylučuje následné řízení o odvolání nebo rozkladu proti opatření obecné povahy. Tyto prostředky je možné v obecné rovině podat až proti správnímu rozhodnutí, kterým se prohlašuje povinnost stanovená opatřením obecné povahy (na základě zákona). Zároveň je v takovémto opatření stanovena jmenovitě konkrétní osoba, jež tuto povinnost má.<sup>147</sup> Výše uvedené ustanovení z § 173 odst. 2 správního řádu současně vylučuje možnost podat proti opatření obecné povahy žádost o obnovu řízení.<sup>148</sup>

Součástí řízení o vydání opatření obecné povahy jsou prostředky sloužící k právní ochraně adresátů opatření obecné povahy, kteří mají na jejich uplatnění nárok, a to za účelem případné nápravy ještě předtím, než se stane pro své adresáty účinné. Jedná se o výše zmíněné připomínky a námítky, které je možno využít k „napadení“ návrhu opatření obecné povahy.

---

<sup>143</sup> VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3. str. 993

<sup>144</sup> ČESKO. § 173 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 02. 2021].

<sup>145</sup> ČESKO. § 81 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 02. 2021].

<sup>146</sup> ČESKO. § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 02. 2021].

<sup>147</sup> ČESKO. § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 02. 2021].

<sup>148</sup> ČESKO. § 100 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 07. 02. 2021]. 1

## 4.2. Exekuční vymáhání povinností vyplývajících z opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy není samo osobě exekučním titulem. Ve správním řádu je stanoveno, 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*“.<sup>149</sup> Toto ustanovení tedy požaduje vydání deklaratorního správního aktu, ve kterém je stanoven konkrétní právní vztah, vůči němuž má adresát rozhodnutí možnost podání opravných prostředků.

Jiným případem je uložení sankce za porušení povinností vyplývajících z opatření obecné povahy. Touto problematikou výkladu § 173 odst. 3 správního řádu zabývá Závěr č. 98 ze zasedání Poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010, dle kterého „*podmínkou uložení sankce za správní delikt, který spočívá v porušení povinnosti určené v mezích zákona opatřením obecné povahy, není předchozí vydání rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 173 odst. 3 správního řádu.*“ Rozhodnutí o uložení sankce neukládá povinnost, která je dána opatřením, ale jde o sankci za její nesplnění. Takovéto sankce lze ukládat pouze v případě, kdy tak zvláštní zákon stanoví.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> ČESKO. § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 08. 02. 2021]. 3

<sup>150</sup> Viz Závěr č. 98 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010 [cit. 08. 02. 2021]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/98-2010-vydani-rozhodnuti-podle173-odst-3-spravniho-radu-pdf.aspx>>

## 5. Přezkum opatření obecné povahy dle správního řádu

V přezkumném řízení je možné dle § 174 odst. 2 přezkoumat soulad opatření obecné povahy a právních předpisů. Správní řád předpokládá v § 174 odst. 1 pro přezkum opatření obecné povahy přiměřené použití části druhé správního řádu. Konkrétně se jedná o § 94 – 99, kde je upraveno přezkumné řízení, resp. ustanovení o dozorčím prostředku. Ten je primárně určen k přezkumu (pravomocných) rozhodnutí podle § 94 odst. 1 správního řádu.

Pro konstatování povahy přezkumného řízení, kdy je jeho předmětem opatření obecné povahy, je důležité, zda takové řízení účastníky má či nikoliv. Podle ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení ty osoby, které se zúčastnily řízení, které vedlo k vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Proces vytváření opatření obecné povahy se ale na rozdíl od správního rozhodnutí odlišuje v tom ohledu, že se zde nevyskytují jmenovitě určené účastníci (zaměřuje se na druhově neurčitý okruh osob). Pokud bychom vzali v potaz závěr, že ani podle § 174 odst. 2 správního řádu přezkumné řízení účastníky nemá, bude se jen obtížně označovat jako řízení v klasickém smyslu. J. Hoetzel k tomuto uvádí, že „řízení správní v pravém smyslu se neobejde bez stran.“<sup>151</sup>

J. Vedral ovšem uvádí konkrétní případ, kde by účastníka přezkumného řízení stanovit šlo. Jde o „*obec nebo kraj, který přezkoumávané opatření obecné povahy vydal, to ovšem jen za podmínky, že půjde o opatření obecné povahy vydávaná v samostatné působnosti, neboť zrušením či částečným zrušením takového opatření obecné povahy by došlo k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy).*“<sup>152</sup> Jak Vedral uzavírá, „*pokud by bylo možné identifikovat osoby (...) pro účely přezkumného řízení, muselo by být možné je identifikovat i v procesu vydávání opatření obecné povahy a pak by již nemohlo jít o opatření obecné povahy, ale o rozhodnutí vydávané v řízení s velkým počtem účastníků.*“<sup>153</sup> Z čehož vyplývá, že jiné účastníky bude možné určit jen těžko.

---

<sup>151</sup> HOETZEL, Jiří. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. str. 318

<sup>152</sup> VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 09. 02. 2021]. ID: LIT33688CZ

<sup>153</sup> Tamtéž.

K charakteru přezkumného řízení se i M. Kopecký, podle kterého pokud by měl „*mít postavení účastníka přezkumného řízení orgán, který ho vydal, resp. ÚS, v jehož samostatné působnosti bylo opatření vydáno, měl to zákonodárce výslovně vyjádřit, jinak mu takové postavení ze zákona neplyne.*“<sup>154</sup> Závěrem dodává, že „*obecně lze považovat přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření, za postup bez účastníků, na který se sice přiměřeně použije úprava správního řádu o správním řízení, včetně úpravy § 94 a násl. o přezkumném řízení, ale kterým sám o sobě není správním řízením.*“<sup>155</sup>

Odchylným případem je ukládání sankcí za nesplnění povinností, které vyplývají z příslušného opatření obecné povahy.<sup>156</sup> Výjimkou dle právního názoru Nejvyššího správního soudu je přezkumné řízení ve vztahu k opatřením obecné povahy, která jsou vydávána v rámci samostatné působnosti orgánem územně samosprávného celku, kde je z důvodu hájení ústavního práva na samosprávu uznáno takovému územně samosprávnému celku. V praxi se jedná například o přezkum územního plánu.<sup>157</sup>

## 5.1. Přezkumné řízení opatření obecné povahy

Přezkumné řízení je možné zahájit z moci úřední, a to správním orgánem nadřízeným správním orgánu, jež přezkoumávané rozhodnutí vydal. Koná tak v případě, kdy po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že „*lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.*“<sup>158</sup> Přestože je přezkumné řízení zahajováno výhradně ex offio, je možné jeho zahájení iniciovat podáním podnětu dle § 94 odst. 1 ve spojení s § 42 správního řádu. Těmito podněty ale nelze nárokovat zahájení přezkumného řízení.

---

<sup>154</sup> Tento svůj odborný názor opírá M. Kopecký o právní rozbor § 27 správního řádu, který obecně vymezuje okruh účastníků správního řízení. Viz KOPECKÝ, Martin. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5. ISSN 1802-3843.

<sup>155</sup> KOPECKÝ, Martin. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. Jurisprudence. 2014, roč. 23, č. 5, ISSN 1802-3843. str. 14-18

<sup>156</sup> Viz Závěr č. 98 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010 [cit. 09. 02. 2021]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/98-2010-vydani-rozhodnuti-podle173-odst-3-spravniho-radu-pdf.aspx>>

<sup>157</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.3.2014, sp. zn. AOS 1/2013 - 35. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [Citováno dne 09. 02. 2021].

<sup>158</sup> ČESKO. § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád - znění od 1. 1. 2021. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 09. 02. 2021].



Přezkumné řízení je dále oprávněn provádět správní orgán, jenž plně vyhověl účastníkovi, který podnět uplatnil a nebyla tím způsobena újma účastníkovi jinému.<sup>159</sup> Tzv. autoremedura zde zakotvená ovšem naráží na odlišnost řízení o vydání opatření obecné povahy, kdy takové řízení nemá žádné účastníky. J. Vedral zvažuje, že by bylo „snad možné pokládat (na základě ‚přiměřeného‘ použití ustanovení o přezkumném řízení) pro účely § 95 odst. 2 za ‚účastníky‘ vlastníky nemovitostí podle § 173 odst. 5 jako dotčené osoby s kvalifikovaným postavením v řízení o vydání opatření obecné povahy“<sup>160</sup>, avšak dochází k závěru, kdy by bylo nutné tyto osoby považovat za účastníky i podle § 95 odst. 4 správního řádu, což by proces přezkumného řízení podstatně zformalizovalo nad rovinu samotného vydávání opatření obecné povahy, což „zřejmě neodpovídá účelu právní úpravy“.<sup>161</sup>

Podle § 96 odst. 2 správního řádu věty druhé „k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.“<sup>162</sup> Z toho vyplývá, že ostatní vady nejsou přehlíženy, orgán tedy nepřezkoumá pouze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy, jak poukazuje § 174 odst. 2 správního řádu, ale také proces vydání. „Soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.“<sup>163</sup>

## 5.2. Rozhodnutí v přezkumném řízení a jeho povaha

V případě, že orgán neshledá porušení právního předpisu z hlediska hmotněprávního ani procesněprávního, pak tento orgán přezkumné řízení zastaví pomocí usnesení.<sup>164</sup> Pokud dojde k „rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně...“<sup>165</sup>

---

<sup>159</sup> ČESKO. § 95 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád - znění od 1. 1. 2021. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 09. 02. 2021].

<sup>160</sup> VEDRAL, J.: Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). Původní nebo pravené texty pro ASPI [online], 2008. Dostupné z: ASPI [databáze], ID: LIT33688CZ

<sup>161</sup> Tamtéž.

<sup>162</sup> ČESKO. § 96 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

<sup>163</sup> Tamtéž.

<sup>164</sup> ČESKO. § 97 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

<sup>165</sup> ČESKO. § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

Aplikace tohoto ustanovení je ovšem velmi problematická. Změnou opatření obecné povahy nadřízeným orgánem, by totiž mohlo dojít k obejití procesu tvorby a zejména pak možnosti dotčených osob vyjádřit se pomocí námitek či připomínek.

Účinky rozhodnutí působí *ex nunc*. „Částečné či úplné zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení proto nezpochybňuje správní akty vydané na jeho základě před právní mocí rozhodnutí v přezkumném řízení.“<sup>166</sup> Nejsou tak zasaženy individuální akty, které byly vydány na základě opatření obecné povahy ještě před samotnou účinností rozhodnutí v přezkumném řízení.

Opatření obecné povahy může být po přiměřené aplikaci správního řádu prohlášeno za nicotné. Jedná se o případy, kdy vydávající správní orgán nebyl k tomuto úkonu vůbec věcně příslušný nebo pokud opatření obecné povahy trpí takovými vadami, které ho činí „zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným“<sup>167</sup> Nicotnost je zjišťována a rozhodnutí o ní prohlašuje správní orgán, který je nadřízený orgánu správnímu, kterým bylo nicotné rozhodnutí vydáno.<sup>168</sup>

Variací přezkumného řízení je tzv. zkrácené přezkumní řízení. Takovéto formy se použije v případech, kdy došlo k flagrantnímu porušení právních předpisů. Takovéto porušení je zjevné ze spisových materiálů. Přistoupení ke zkrácenému řízení je dále možné tehdy, že jsou splněny i další podmínky tohoto procesu a zároveň není potřebné vysvětlení účastníků.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 17.9.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 10. 02. 2021]. ID: LIT33688CZ

<sup>167</sup> ČESKO. § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

<sup>168</sup> ČESKO. § 77 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

<sup>169</sup> ČESKO. fragment #f2629981 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

## 6. Přezkum opatření obecné povahy dle soudního řádu správního

Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního je „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. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem“.<sup>170</sup> Z tohoto plyne, že ten, kdo podle § 172 odst. 5 správního řádu může podat správní žalobu proti rozhodnutí o námitkách, je rovněž oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy či její části pouze a současně s touto žalobou. Tuto problematiku dovodil ve svém rozhodnutí č. j. 1Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 07. 2009 Sb. Nejvyšší správní soud: „ten kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. soudního řádu správního, může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, jeli představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.“<sup>171</sup> Ve svém dalším rozhodnutí konstatoval, že navrhovatel, jenž neuplatnil námitky či připomínky v přípravné fázi opatření obecné povahy, nepřichází o právo takový návrh podat.<sup>172</sup> Soud tedy nemůže odmítnout návrh pro nedostatečnou aktivitu navrhovatele, nýbrž musí posoudit veškeré okolnosti podané žaloby, zhodnotí postup správního orgánu a případný rozpor s právními předpisy. Zároveň musí brát v potaz práva a povinnosti osob, které by mohly být dotčeny zrušením opatřením obecné povahy.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy může také podat osoba, která tvrdí, že byla na svých právech, v důsledku působení opatření obecné povahy, zkrácena. V takovémto případě jsou k podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy legitimováni ti, kterých se řízení přímo dotýká podle části první a přiměřeného použití části druhé správního řádu.

---

<sup>170</sup> ČESKO. § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

<sup>171</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

<sup>172</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

## 6.1. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu

Jak je již zmíněno v předchozí kapitole, „*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...*“<sup>173</sup> Dalším subjektem, který je oprávněn k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je Ministerstvo vnitra, a to v případě, kdy se jedná o opatření obecné povahy vydané obcí či krajem.

V případě, že se vezme v potaz § 101a odst. 1 soudního řádu správního, věta druhá, jedná se zejména o případ rozhodnutí o námitkách dle § 172 odst. 5 správního řádu. Vzhledem k ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu je zapotřebí registrovat i možný případ deklaratorního rozhodnutí, kterým se prohlašuje povinnost, jež vyplývá z opatření obecné povahy a konkretizuje povinnou osobu. Podání žaloby by pak bylo podmínkou pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejasnost slovního spojení „*věc, ve které bylo opatření obecné povahy užito*“ poskytuje zvážení, že ustanovení je možné použít i v situaci, kdy se jedná o vyměření sankce za správní delikt, který vyplývá z porušení opatření obecné povahy.<sup>174</sup> „*Jiným návrhem*“ pak může být označena žaloba proti nezákonnému zásahu, donucení nebo pokynu.<sup>175</sup>

Ministerstvo vnitra dozoruje samostatnou působnost vykonávanou územně samosprávnými celky.<sup>176</sup> Podle zákona o obcích se však takováto ustanovení nevztahují na opatření obecné povahy.<sup>177</sup> Dozorová činnost je tedy suplována oprávněním Ministerstva vnitra podat příslušný návrh na zrušení opatření obecné povahy dle soudního řádu správního. Ministerstvo vnitra nemůže opatření sistovat.

Ve zmocnění obcí navrhopvat zrušení opatření obecné povahy, které bylo vydané krajem, se odráží ochrana obce před možnými zásahy do její samostatné působnosti. Toto Ústavou zaručené právo na samosprávu je tedy jistou obdobou návrhu na zrušení právního předpisu kraje, v rámci kterého se příslušná obec

---

<sup>173</sup> ČESKO. § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 02. 2021].

<sup>174</sup> VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. Správní právo. 2007, roč. 40, č. 6, s. 352

<sup>175</sup> ČESKO. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 02. 2021].

<sup>176</sup> Viz §123 a násl. zákona č. 128/2000, zákona o obcích (obecní zřízení), § 81 a násl. zákona č.129/2000 Sb., zákona o krajích (krajské zřízení), § 106 a násl. zákona č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze.

<sup>177</sup> ČESKO. § 128 odst. 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 02. 2021].

nachází.<sup>178</sup> Soudní řád správní výslovně nestanoví, že příslušná obec musí být součástí územního obvodu kraje. J. Vedral konstatuje, že „*lze však soudit, že to vyplývá z povahy věci, a že ustanovení soudního řádu správního nezakládá aktivní legitimaci jakékoliv obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jakéhokoliv kraje.*“<sup>179</sup>

Akceptovatelný je takový návrh, jehož navrhovatel tvrdí, že byl příslušným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení č. j. Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009 konstatoval, že „*navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.*“<sup>180</sup> V tomto ohledu tedy nestačí tvrzení, že opatření obecné povahy či proces k němu vedoucí je nezákonný. Pokud současně chybí tvrzení, že takováto nezákonnost zasahuje do práv a oprávněných zájmů navrhovatele, nemůže jej navrhovatel podat *actio popularis*. V případě, že soud zjistí, že takové tvrzení není v návrhu obsaženo a není ani po výzvě doplněno, nezbyvá mu nic jiného než návrh odmítnout. Rozšířený senát ve svém usnesení shrnuje, že „*splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.*“<sup>181</sup> Rozšířený senát však zároveň připouští výjimečnou situaci, kdy i v případě regulace územ „*tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo takové cizí věci na území na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním*

---

<sup>178</sup> ČESKO. § 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 02. 2021].

<sup>179</sup> VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. Správní právo. 2007, roč. 40, č. 6, s. 353

<sup>180</sup> Viz usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62.

<sup>181</sup> Tak např. v případě územních plánů musí navrhovatel tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jeť je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 – 120). Ve věci návrhu na zrušení opatření, jímž se stanovuje záplavové území dle ust. § 66 vodního zákona, je nutný přímý a bezprostřední vztah k nějaké části území, které je regulováno stanovením rozsahu záplavového území a vymezením aktivní zóny záplavového území, přičemž je tento vztah založen zejména vlastnickým právem k nemovitosti (usnesení NSS ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 Ao 2/2011 – 74).

*plánem tento plán (nebo jeho změna) připouští.*<sup>182</sup> Podle soudu by šlo typicky o vlastníka pozemku, který sousedí s územím regulovaným územním plánem, jež by mohl být dotčen např. hluky či zápachy, které by se na jeho pozemku projevovaly. Z toho plyne, že podmínky přípustnosti je možné vzhledem k rozmanitosti případů vyskytujících se v praxi vymezit pouze velmi obecně.

## **6.2. Vztah připomínek a námitek v řízení o vydání opatření obecné povahy k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části**

Řízení o vydání opatření obecné povahy se věnoval Nejvyšší správní soud. Musel se vypořádat s otázkou vlivu na uplatnění, resp. neuplatnění připomínek či námitek podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu na aktivní legitimaci v rámci návrhu na zrušení tohoto opatření podle § 101a a násl. soudního řádu správního.

K této problematice se Nejvyšší správní soud vyslovil v rámci usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, kde konstatoval, že *„není podstatné, zda navrhovatel byl účastníkem předchozího řízení o pořizování územně plánovací dokumentace, jelikož účastenství v tomto typu správního řízení a v řízení o soudním přezkumu vydaného rozhodnutí je třeba posuzovat relativně odděleně.*“ Z tohoto je možné konstatovat, že případná pasivita dotčené osoby k připomínkám či námítkám v rámci tvorby opatření obecné povahy, by neměla být zábranou pro aktivní legitimaci v takovémto procesu.<sup>183</sup>

Ze strany Nejvyššího správního soudu však došlo v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54 ke konstatování, že *„námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námítky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím*

---

<sup>182</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 – 120. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 15. 02. 2021].

<sup>183</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006 - 62. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 15. 02. 2021].

vypořádání námitek nebo připomínek (...).<sup>184</sup> Aktivita navrhovatele je tedy ze strany soudu v rámci procesu tvorby opatření obecné povahy spojována s aktivní legitimací.

Na tuto otázku nebylo nahlíženo jednotně, proto bylo její řešení podstoupeno rozšířenému senátu Nejvyššímu správnímu soudu, který ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116 konstatoval, že „*skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (...) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimity*“.<sup>185</sup> Tento závěr Nejvyššího správního soudu zcela neodpovídá obecnému principu subsidiarity soudní ochrany, který je zakotven v § 5 soudního řádu správního. Ten stanovuje, že ochrany práv ve správním soudnictví je možné domáhat se teprve až po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, pokud je přípouští zvláštní zákon. Ačkoliv není možné považovat institut připomínek a námitek za řádné opravné prostředky, jedná se o jediný existující prostředek ochrany pro osoby, které jsou dotčeny návrhem opatřením obecné povahy. Z tohoto důvodu je možné se domnívat, že použití analogického postupu by zde bylo vhodnější.<sup>186</sup>

Nejvyšší správní soud se k problematice předchozího využití připomínek a námitek následně přiklonil například v rozsudku ze dne 23. 9. 2013, sp. zn. 8 Aos 2/2012 – 59 kde shledává, že „*pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud*“.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, sp. zn. 9 Ao 2/2009 – 54. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 16. 02. 2021].

<sup>185</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010 – 116. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 16. 02. 2021].

<sup>186</sup> ČERNÍKOVÁ, Kateřina. Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. Brno, 2016. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. str. 52

<sup>187</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2013, sp. zn. 8 Aos 2/2012 – 59. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 16. 02. 2021].

### 6.3. Náležitosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Rozšířený senát nejvyššího správního soudu se k problematice přípustnosti návrhu opatření obecné povahy vyjádřil následovně: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné...*“<sup>188</sup>

Každý návrh musí obsahovat povinné náležitosti: tzn. jaké věci se návrh týká, kdo jej činí, proti komu směřuje a v neposlední řadě zde musí být vedeno datum a podpis. Osoba, která uskutečňuje podání, musí uvést její osobní údaje, a to v nezbytném rozsahu (tzn. jméno, příjmení, doručovací adresu). Podle soudem projednávané povahy věci, uvedeny i jiné osobní údaje.<sup>189</sup> Pokud podání podléhá soudnímu poplatku, pak musí být opatřeno kolkovou známkou o příslušné hodnotě.<sup>190</sup> Dále k němu musí být připojeny i listiny, kterých se podatel dovolává. V případě potřeby doručení podání i ostatním účastníkům či osobám na řízení zúčastněných, je třeba předložit potřebný počet stejnopisů.<sup>191</sup> Vedle obecných náležitostí musí návrh obsahovat i náležitosti specifické, které se vztahují ke konkrétnímu typu řízení. Navrhovatel, který se opírá o svou aktivní legitimaci, musí také splňovat požadavky legitimace věcné uvedené v § 101 a soudní řádu správního.

Pro podání řádného návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je potřebné, aby bylo dodrženo, že byl návrh podán do „*1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.*“<sup>192</sup>

---

<sup>188</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.6.2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [cit. 17. 02. 2021].

<sup>189</sup> ČESKO. § 37 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 02. 2021].

<sup>190</sup> Návrh na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je zpoplatněn soudním poplatkem ve výši 1000,- Kč, podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích ve znění pozdějších předpisů

<sup>191</sup> ČESKO. § 37 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 02. 2021].

<sup>192</sup> ČESKO. § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 02. 2021].



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

Co se týče přezkumu opatření obecné povahy, vychází soud ze skutkové podstaty a právního stavu v době vydání opatření obecné povahy.<sup>193</sup> „Dobou vydání“ se dle přiměřeného užití druhé části správního řádu rozumí den vyvěšení veřejné vyhlášky, pomocí které je opatření obecné povahy vyhlášováno.<sup>194</sup>

Podle § 101b odst. 4 soudního řádu správního se na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části použijí „*ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 se použijí přiměřeně.*“<sup>195</sup> Přiměřené použití v prvním případě se vztahuje na osoby, které se zúčastní řízení. První uvedená výjimka tkví ve skutečnosti, že v návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části nemá navrhovatel povinnost označit další osoby, které by mohly být na řízení zúčastněny. Důvodem je charakteristika opatření obecné povahy, které působí vůči neurčitému okruhu osob, které by mohly současně naplnit znaky definující osoby na řízení zúčastněné.<sup>196</sup> Další odlišnost neumožňuje soudu pronést, že osoba, která se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a z toho důvodu nespĺňuje podmínky, není osobou, která by se mohla řízení zúčastnit. Pokud dojde k případu, kdy se někdo osobou zúčastněnou na řízení přímo označí, pak mu toto postavení a práva z něj vyplývající odňaty.<sup>197</sup>

Dále se rovněž přiměřeně použije ustanovení, které upravuje rozhodování bez nařízení návrhu. Bez nařízení jednání je správní soud oprávněn rozhodovat jen v případech taxativně vymezených § 76 odst. 1 a 2 soudního řádu správního. V takovýchto případech „*soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem.*“<sup>198</sup> Soudní řád správní zde ale nevymezuje konkrétní vady, pro které by byl důvod vyslovení nicotnosti.<sup>199</sup> V §101d odst. 2 soudního řádu

---

<sup>193</sup> ČESKO. § 101b odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 02. 2021].

<sup>194</sup> JEMELKA, Luboš a kol. Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 9788074004988. str. 880-881.

<sup>195</sup> ČESKO. § 101b odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 02. 2021].

<sup>196</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. str. 951

<sup>197</sup> Tamtéž.

<sup>198</sup> ČESKO. § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 02. 2021].

<sup>199</sup> Nicotnost (neboli nulita či neexistence) nastává v důsledku některých vad (např. nedostatek pravomoci, závažné vady příslušnosti či nedostatek právního podkladu), které vedou k tomu, že akt jím trpící nelze označit za akt, nýbrž za tzv. paakt, který nikoho nezavazuje a nikdo není povinen jej

správního jsou upraveny některé možné důvody, které sice nevedou k přímému vyslovení nicotnosti, ale ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

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

V případě že soud dojde k závěru „že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí...“<sup>200</sup> Pokud není návrh podle soudního řádu správního důvodný, soud jej zamítne. Podle tohoto ustanovení, musí soud rozhodnout, a to do devadesáti dnů ode dne, kdy byl návrh soudem přijat.<sup>201</sup> Tato doba je pouze tzv. pořádkovou lhůtou, kdy její nedodržení lze nárokovat u Nejvyššího správního soudu v podobě návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, kdy se postupuje podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších změn a předpisů, u kterého podle názoru Nejvyššího správního soudu dochází k průtahům v řízení.<sup>202</sup>

„Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena.“<sup>203</sup> Odlišný režim pro rozhodnutí o správních deliktech je upraven soudním řádem správním. „Bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu.“<sup>204</sup>

Rozhodovací kompetentností v řízení disponují příslušné krajské úřady. Jejich rozhodnutí je možné napadnout podle § 102 a násl. soudního řádu správního

---

respektovat. Viz HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 148-159

<sup>200</sup> ČESKO. § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 02. 2021].

<sup>201</sup> Tamtéž.

<sup>202</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. str. 958

<sup>203</sup> ČESKO. § 101d odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 02. 2021].

<sup>204</sup> ČESKO. § 101d odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 02. 2021].

pomocí kasační stížnosti, k jejímuž projednávání je příslušný Nejvyšší správní soud.

## 7. Opatření obecné povahy dle zvláštních zákonů

Správní orgány disponují pravomocí vydávat akty formou opatření obecné povahy. Tato kompetence je zakotvena v níže zmíněných zákonech. Smyslem této kapitoly není taxativní výčet jednotlivých zmocnění, ale demonstrativní ukázka oblastí, kde se ze strany zákonodárce počítá s využitím institutu opatření obecné povahy.

### 7.1. Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Stavební zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2007. Upravuje zejména cíle, úkoly, nástroje a soustavu orgánů ve věcech územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, postupy při posuzování vlivů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu a rozvoj daného území a dále problematiku ohledně stavebního řádu, zejména pak povolování staveb, terénních úprav či užívání a odstraňování staveb.<sup>205</sup>

Forma opatření obecné povahy se v rámci stavebního zákona projevuje hned v několika podobách. Jedná se o zásady územního rozvoje, územním plán, vymezení zastavěného území, regulačním plán, územní opatření o stavební uzávěře<sup>206</sup> či o asanaci území.<sup>207</sup> Stavební zákon odkazuje ve spojitosti s aplikací opatření obecné povahy na postup, který stanovuje správní řád. Pokud konkrétní problematiku upravuje podrobněji stavební zákon, uplatní se zásada subsidiarity správního řádu.

---

<sup>205</sup> ČESKO. § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 02. 2021]. 1

<sup>206</sup> Viz. příloha č. 2

<sup>207</sup> ČESKO. § 36, 43, 59, 61, 97 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 02. 2021].

## **7.2. Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon**

Účelem vodního zákona je zejména „*chránit povrchové a podzemní vody, jako ohrožené a nenahraditelné složky životního prostředí a přírodní zdroje, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů, pro zachování vodních zdrojů a předejití stavu nedostatku vody a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem Evropských společenství.*“<sup>208</sup> Vodní zákon se opatření obecné povahy věnuje hlavně v souvislosti s § 6 odst. 1 tohoto zákona, kdy je každý oprávněn na vlastní nebezpečí bez povolení či souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi nakládat jiným způsobem. Opatření obecné povahy může být vodoprávním úřadem upraveno, omezeno, případně zakázáno, a to v případě žádoucího veřejného zájmu či nakládání s povrchovými vodami, zvláště pokud při něm dochází k porušování povinností dle § 6 odst. 3 či z důvodu bezpečnosti osob dle § 6 odst. 4. vodního zákona. Jako opatření obecné povahy jsou vydávány národní plány povodí či plány pro zvládnutí povodňových rizik. Forma opatření obecné povahy je rovněž zakotvena pro účely stanovování ochranných pásem vodních zdrojů, ochranných pásem vodních děl, záplavových území a jejich aktivních zón nebo pro omezující podmínky v návaznosti na povodňové nebezpečí.<sup>209</sup>

## **7.3. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích**

Tento zákon se o opatření obecné povahy výslovně nezmiňuje. Nicméně je v něm obsaženo ustanovení, které je možné z materiálního hlediska posoudit jakožto abstraktně konkrétní akt veřejné správy.

V § 76 tohoto zákona je probírán vztah mezi obecnou, místní a přechodnou úpravou pravidel provozu na pozemních komunikacích. „*Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je nadřazená obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je*

---

<sup>208</sup> ČESKO. § 1 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 02. 2021].

<sup>209</sup> ČESKO. § 6, 25, 30, 58 a 66 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 02. 2021].

*nadřazena místní i obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Svislé stálé dopravní značky jsou nadřazeny vodorovným dopravním značkám. Přechodné vodorovné dopravní značky jsou nadřazeny stálým vodorovným dopravním značkám. Přenosné svislé dopravní značky jsou nadřazeny všem dopravním značkám. Pokyny policisty, strážníka obecní policie, vojenského policisty nebo příslušníka vojenské pořádkové služby jsou nadřazeny přechodné, místní i obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích.“<sup>210</sup>*

Opatření obecné povahy je dále užíváno správním orgánem pro stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, jedná-li se o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a příslušné dodatkové tabulky či jiné dopravní značky, které účastníkovi silničního provozu ukládají povinnosti odchylné od obecné úpravy. Návrh opatření obecné povahy jsou zveřejněny správním úřadem právě v těch obcích, jejichž správních obvodech se toto opatření týká.<sup>211</sup>

K dopravnímu značení se ve svém rozsudku ze dne 7. 1. 2009 vyjádřil i Nejvyšší správní soud: „*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 spojit jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí 2 Ao 3/2008 – 105 předpis (zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, vyhláška č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích). Umístěním dopravní značky např. na určité křižovatce dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností jednotlivých účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na této křižovatce.“<sup>212</sup>*

---

<sup>210</sup> ČESKO. § 76 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 02. 2021].

<sup>211</sup> ČESKO. § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 02. 2021].

<sup>212</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008 - 100. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 16. 02. 2016].

## 7.4. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny slouží „*k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji (...)*“<sup>213</sup> Institut opatření obecné povahy je v rámci tohoto zákona upraven pouze formálně. K procesnímu postupu pro vydávání opatření obecné povahy se tedy aplikuje zákon č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Oblasti, kterým zajišťována ochrana přírody a krajiny jsou vymezeny v § 2 tohoto zákona. V rámci těchto oblastí je možné vydat opatření obecné povahy. Vždy tomu však takto nebylo. Původní podoba zákona o ochraně přírody a krajiny institut opatření obecné povahy neznala, a tak byla tato problematika upravována normativními správními akty ve formě vyhlášek ministerstev nebo nařízení obce s rozšířenou působností. Pomocí zákona č. 349/2009 Sb., jímž se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, se nově zavedl institut opatření obecné povahy, a to od 1. ledna 2009, čímž se ale situace značně ztížila.<sup>214</sup> K problematice ohledně platnosti aktů se ve svém nálezu vyjádřil Ústavní soud následovně: „*takový právní předpis - dokud nebude formálně právně zrušen jiným normativním právním aktem - sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění*“.<sup>215</sup> Zákon č. 349/2009 Sb., svým přijetím zapříčil řadu nedostatků. Zejména pak zavedením formy smíšeného správního aktu – opatření obecné povahy. Doposud vydané normativní správní akty je tedy zapotřebí změnit pomocí institutu opatření obecné povahy, což povede k cílené nápravě. Tento krok však vyžaduje opětovnou novelizaci zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>213</sup> ČESKO. § 1 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 02. 2021].

<sup>214</sup> zákon č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 02. 2021].

<sup>215</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 02. 2021].

## 7.5. Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

Podle § 26bb tohoto zákona, vydává Česká národní banka opatření obecné povahy bankám, pobočkám zahraničních bank, skupině druhově určených bank či druhově určených poboček zahraničních bank. Jedná tak v případě, kdy je ohrožena stabilita bankovního či finančního systému. V případě, že tato stabilita již narušena byla, vydá opatření obecné povahy s cílem zmírnění následků tohoto narušení. Opatření se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Nabývá účinnosti dnem zveřejnění na úřední desce české národní banky, přičemž není vyžadováno zveřejnění na úřední desce jiného úřadu.<sup>216</sup>

Pomocí opatření obecné povahy je možné vymezit dočasnou výjimku z dodržování povinností uvedených v § 4, 5, 11 až 24 či v § 26f tohoto zákona. Česká národní banka také může pomocí tohoto zákona dočasně zakázat či omezit „*některé povolené činnosti anebo provedení některých obchodů, převodů finančních prostředků nebo jiných transakcí*“<sup>217</sup> Odchylně od zákona o bankách dále může dočasně stanovit lhůty a periodicitu pro plnění informačních povinností banky nebo pobočky banky zahraniční.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> ČESKO. § 26bb zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

<sup>217</sup> ČESKO. § 26bb odst. 2 písm. b) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].

<sup>218</sup> ČESKO. § 26bb odst. 2 písm. d) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 02. 2021].



## 8. Závěr

Závěrem této práce je potřebné dodat, že institut opatření obecné povahy se stal již zcela integrální součástí právního řádu České republiky, představující správní akt s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty. Jeho využívání ve zvláštních předpisech se stále zvyšuje.

Pomocí odborné literatury a bohaté judikatury soudů, která hrála významnou roli při zpracovávání této diplomové práce, bylo možné zkoumat a blíže rozebrat danou problematiku. Jelikož se jedná o poměrně hojně užívaný institut, zaslouží si větší pozornost veřejnosti. Nutno poznamenat, že se stále jedná o jakousi zbytkovou kategorii pro takové případy, kdy není účelné vydat rozhodnutí ve správním řízení či správní předpis. Jde o tzv. smíšený správní akt, která má znaky jak normativního, tak individuálního správního aktu.

Pro přehlednost byla diplomová práce rozdělena do několika systematických kapitol. První byla věnována veřejné správě, jejímu pojmu a jejímu dělení. Dále jsem se věnoval bližšímu seznámení s formami její činnosti, které tkví ve vnějším ztvárnění činnosti veřejné správy. Následná kapitola vymežila správní akty a jejich druhy. Zde jsem se zaměřil na jejich charakteristické znaky. Zejména pak aktům smíšeným byla věnována větší pozornost, a to z důvodu zařazení institutu opatření obecné povahy právě do této skupiny. V třetí části bylo vymezeno samotné opatření obecné povahy. Důraz byl kladen na jeho právní zakotvení a popsání pojmu a jeho charakteristických rysů. Rovněž jsem se zaměřil na popsání dvou odlišných způsobů pojetí – materiálního a formálního. Proces přijímání opatření obecné povahy byl sepsán v kapitole čtvrté. Následující dvě části práce se věnovali přezkumu návrhu opatření dle správního řádu a soudního řádu správního. Poslední kapitolu diplomové práce tvořilo několik vybraných zákonů, v rámci kterých je možné se v praxi setkat s institutem opatření obecné povahy.

Pro ucelený náhled bylo potřebné, aby se práce této problematice věnovala v několika kapitolách. Původní spory, které souvisely s opatřením obecné povahy, vycházely z nevědomosti, jak k tomuto aktu správně přistupovat. Je jasné, že institut opatření obecné povahy je jistým hybridním aktem, který se nachází na pomezí mezi právním předpisem a rozhodnutím. Na základě tohoto dokážeme říct, co opatření obecné povahy není. Nabízí se ale otázka, čím tento institut tedy je a jakým způsobem ho definovat? Tato práce si kladla za cíl odpovědět právě na tuto otázku. Jak je uvedeno výše, smíšenost tohoto aktu nespočívá pouze v tom, že zahrnuje znaky jak právního předpisu, tak rozhodnutí zvlášť. Existují ovšem i

konkrétní aspekty, které je možné najít ve všech formách správních aktů. V tomto ohledu lze hovořit o nutnosti vydání opatření obecné povahy vždy v zákonných mezích a o konkretizaci již uložených zákonných povinností. Institut opatření obecné povahy tedy nemůže ukládat nové povinnosti nad rámec zákona.

V současné době lze konstatovat, že opatření obecné povahy je v praxi využíváno poměrně zřídka a nedosahuje takové míry aplikace jako například právní předpis nebo rozhodnutí. I přes tuto skutečnost je možné nacházet opatření v mnoha dílčích zákonech, mezi které se řadí například zákon stavební a vodní, zákon o provozu na pozemních komunikacích, o ochraně přírody a krajiny, zákon o bankách a mnoho dalších.

Jedním z hlavních cílů této diplomové práce byla snaha o poskytnutí komplexnějšího náhledu na problematiku opatření obecné povahy a zároveň pomocí odborné literatury a judikatury soudů osvětlit některá úskalí, která se ve spojitosti s opatřením obecné povahy mohou vyskytnout.

## 9. Resumé

The conclusion of this thesis is that the institute of a measure of general nature has already become an integral part of the legal order of the Czech Republic, representing an administrative act with a specific subject and generally defined addressees. It's use in specific regulations is increasing.

With the help of professional literature and the rich case-law of courts, which played an important role in the preparation of this thesis, it was possible to examine and analyse the issue more closely. Since it is a relatively widely used institute, it deserves greater public attention. It should be noted that this is still a residual category for cases where it's not appropriate to issue a decision in an administrative procedure or an administrative regulation. It is a so-called mixed administrative act, which has the characteristics of both the normative and the individual administrative act.

For clarity, the thesis was divided into several systematic chapters. The first was devoted to public administration, the concept and division of public administration. I also devoted myself to getting closer acquainted with the forms of it's activities, which lie in the external representation of the activities of the public administration. The next chapter defined administrative acts and their species. This is where I focused on their characteristics. In particular, the mixed acts were paid more attention to the inclusion of an institute of a general nature in this group. In the third part, the measure itself was defined in a general nature. Emphasis was placed on it's legal anchoring and description of the concept and it's characteristic features. I also focused on describing two different ways of conception – material and formal. The process of adopting measures of a general nature was set out in Chapter Four. The following two parts of the thesis dealt with the review of the draft measures in accordance with the Administrative Code and the Administrative Rules of Procedure. The last chapter of the thesis consisted of several selected laws, within which it is possible to meet the institute of a general nature in practice.

For a comprehensive insight, it was necessary for the work to be addressed in several chapters. The original disputes related to a measure of a general nature were based on ignorance of how to treat this act correctly. It's clear that the institute of a measure of a general nature is a certain hybrid act on the border between legislation and decision. On the basis of this, we can say what a measure of a general nature is not. But the question is, what is this institute and how to define it? The aim of this work was to answer this question. As mentioned above, the mixed nature of the act

does not consist solely of the fact that it includes the characteristics of both the legislation and the decision separately. However, there are specific aspects that can be found in all forms of administrative acts. In this respect, it is possible to talk about the need for a measure of a general nature always within the legal limits and the specificisation of legal obligations already imposed. The Institute of a measure of a general nature cannot therefore impose new obligations beyond the scope of the law.

At present, it can be concluded that a measure of a general nature is in practice relatively rarely applied and does not reach such an extent of application as, for example, legislation or decisions. Despite this, it is possible to find measures in many sub-laws, including the Building and Water Act, the Road Traffic Act, the Nature and Landscape Protection Act, the Banking Act and many others.

One of the main objectives of this thesis was to provide a more comprehensive insight into the issue of a measure of general nature and also to illuminate some of the difficulties that may arise in connection with a measure of general nature through expert literature and case-law of the courts.

## Přehled pramenů

### Monografie

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-276-2.

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

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

HRABÁK, Jan. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9.

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

KADEČKA, Stanislav a Petr PRŮCHA. Správní právo - obecná část: multimediální učební text. 2., nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4588-0.

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

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

PRŮCHA, Petr. Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8517-6.

PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

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

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

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

## **Odborné články**

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

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

SKULOVÁ, Soňa, David HEJČ a Radislav BRAŽINA. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. *Právník. AV ČR, Ústav státu a práva*, 2016, roč. 155, č. 10, ISSN 0231-6625. str. 200, 895 – 912

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

## **Akademické práce**

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

## **Elektronické zdroje**

### **Právní předpisy**

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

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

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

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

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2014. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

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

Zákon č. 237/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

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

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

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

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

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

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

Zákon č. 20/1987 Sb., České národní rady o státní památkové péči, ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.1.2021. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

Zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších změn a předpisů ke dni 1.2.2021. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

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

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

### **Judikatura**

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

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2006 – 74.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

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

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

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2017, sp. zn. 2 Ao 2/2007 – 73.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

*Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].



*Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.9.2010, sp. zn. 4 Ao 5/2010 – 48.*  
In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

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

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

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

*Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21.7.2009 č.j. 1 Ao 1/2009 – 120.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

*Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006 – 62.*  
In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

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

*Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010 – 116.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, sp. zn. 8 Ao 2/2012 - 59.*  
In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, [systém ASPI – stav k 15.03.2018].

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

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

### **Ostatní prameny**

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

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

[https://www.fulsoft.cz/33/c-740-2006-sb-nss-opatreni-obecne-povahy-pojem-algoritmusprezkumu-prenositelnost-telefonnich-cisel-uniqueidOhwOuzC33qe\\_hFd\\_-jrpTkdyntzYZAG35Hys\\_Gp8BvSVdaLTRYHmJQ/](https://www.fulsoft.cz/33/c-740-2006-sb-nss-opatreni-obecne-povahy-pojem-algoritmusprezkumu-prenositelnost-telefonnich-cisel-uniqueidOhwOuzC33qe_hFd_-jrpTkdyntzYZAG35Hys_Gp8BvSVdaLTRYHmJQ/) [cit. 25. 1. 2021]


<http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-277-96> [cit. 28. 1. 2021]

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

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

## Přílohy

Příloha č. 1 – Příklad návrhu opatření obecné povahy na stanovení změny záplavového území. Zdroj: <https://www.obecbarchov.cz/uredni-deska?id=178&mainSection-dataAggregatorCalendar-7237231-date=201911&action=detail&do=cookiesConfirmation-disagree> [cit. 24. 2. 2021]



**KRAJSKÝ ÚŘAD  
PARDUBICKÉHO KRAJE**  
odbor životní prostředí a zemědělství

Spis. zn.: SpKrÚ 7659/2017/OŽPZ  
Č.j.: KrÚ 22008/2017  
Vyřizuje: Ing. Zemenová  
Telefon: 466 026 522  
E-mail: [vaclava.zemenova@pardubickykraj.cz](mailto:vaclava.zemenova@pardubickykraj.cz)  
Datum: 17. 3. 2017

Dle rozdělovníku

---

### VEŘEJNÁ VYHLÁŠKA

Krajský úřad Pardubického kraje, odbor životního prostředí a zemědělství (dále jen krajský úřad), jako příslušný vodoprávní úřad podle ustanovení § 107 písm. o) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen vodní zákon), podle ustanovení § 66 odst. 1), 2) a 7) vodního zákona, na návrh správce toku Povodí Labe, státní podnik, Víta Nejedlého 951, 500 03 Hradec Králové, IČ 70890005

**oznamuje**

**NÁVRH OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY**  
ust. § 66 odst. 7 vodního zákona a ust. § 171 správního řádu

**na stanovení změny záplavového území (dále jen ZÚ) významného vodního toku Podolka IDVT 10100270 v úseku ř.km 3,069 – 9,198**

v k.ú. Staré Čivice, Barchov u Pardubic, Jezbořice a Klešice.

**a**

**na vymezení aktivní zóny záplavového území (dále jen AZZÚ) významného vodního toku Podolka IDVT 10100270 v úseku ř.km 3,069 – 9,198**

v k.ú. Staré Čivice, Barchov u Pardubic, Jezbořice a Klešice.

Jedná se o návrh změny ZÚ a AZZÚ významného vodního toku Podolka v úseku ř.km 3,069 – 9,198, zahrnující úsek na území obce Pardubice, Barchov, Jezbořice a Klešice, na základě podrobnějších geodetických podkladů (DMR 5G). Mění se pouze rozsah záplavového území pro průtoky  $Q_5$ ,  $Q_{20}$ ,  $Q_{100}$  a aktivní zóny záplavového území, výšky hladin zůstávají původní.

Začátek úseku: X = 654 240; Y = 1 062 406; konec úseku: X = 655 035; Y = 1 067 879.

**Opatření obecné povahy se týká všech vlastníků pozemků a staveb ve správním území obce Pardubice, Barchov, Jezbořice a Klešice v úseku ř.km 3,069 – ř.km 9,198 významného vodního toku Podolka.**

Dalším účastníkům řízení o návrhu opatření obecné povahy je doručováno veřejnou vyhláškou vyvěšením **po dobu 15 dnů**:

- na úřední desce Krajského úřadu Pardubického kraje rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup
- na úřední desce Magistrátu města Pardubic, MO VI - Svítkov
- na úřední desce obce Barchov
- na úřední desce obce Jezbořice
- na úřední desce obce Klešice

Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost dle ust. § 25 odst. 2 správního řádu považuje za doručenou. Dnem vyvěšení je dle ust. § 25 odst. 3 správního řádu den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje (tj. na úřední desce Krajského úřadu Pardubického kraje)

**Zároveň uvedený úřad žádáme o navrácení tohoto oznámení s uvedením dne vyvěšení a sejmutí (razítko a podpis úřadu).**

vyvěšeno na úřední desce dne: (bude vyvěšeno 15 dní) 27. 3. 2017	sejmuto dne:
razítko, podpis	



Krajskému úřadu Pardubického kraje byly pro stanovení ZÚ a pro vymezení AZZÚ významného vodního toku Podolka v úseku ř.km 3,069 – ř.km 9,198 předloženy žadatelem následující podklady:

- Žádost o stanovení – záplavového území a vyhlášení aktivní záplavové zóny vodního toku Podolka v ř.km 3,069 – ř.km 9,198, ze dne 26. 1. 2017.
- Technická zpráva – Stanovení záplavového území.
- Situace ZÚ a AZZÚ vodního toku Podolka ř.km 3,069 – ř.km 9,198 na podkladu mapy 1:10 000 v měřítku 1:5 000 – 7 paré.
- CD s digitálními daty.

Po zkompletování podkladů nutných pro stanovení ZÚ a AZZÚ významného vodního toku Podolka předložil Krajský úřad Pardubického kraje v souladu s ustanovením § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) dopisem pod č.j. KrÚ 14002/2017 ze dne 15. 2. 2017 návrh ZÚ a AZZÚ významného vodního toku Podolka v úseku ř.km 3,069 – ř.km 9,198 dotčeným orgánům k projednání. Zároveň byla v souladu s ustanovením § 115 odst. 8 vodního zákona stanovena dostatečná lhůta, do které bylo možné k návrhu rozsahu záplavového území uplatnit připomínky.

Během dané lhůty krajský úřad obdržel vyjádření od Magistrátu města Pardubic, Stavební úřad pod č.j.: MmP 14479/2017 ze dne 1.3.2017, že nemá připomínky k návrhu změny záplavového území a aktivní zóny toku Podolka.

Další námítky ani připomínky od dotčených orgánů nebyly uplatněny.

V souladu s ustanovením § 172 odst. 4 správního řádu, k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství písemné připomínky, ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

Přílohy: Situace záplavového území a aktivní zóny vodního toku Podolka ř.km 3,069 – ř.km 9,198 – mapa v měřítku 1:5 000.

**Otisk úředního razítka**

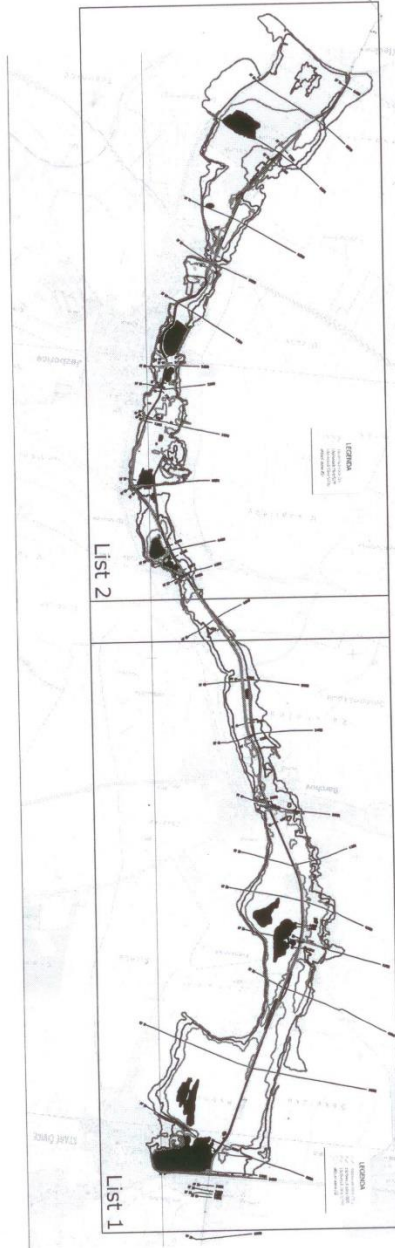
**Ing. Josef Hejduk**  
vedoucí odboru  
**Ing. Jana Hroudová**  
v zastoupení

**Obdrží:**

Magistrát města Pardubic, OŽP, vodoprávní úřad  
Magistrát města Pardubic, Stavební úřad  
MěÚ Chrudim, vodoprávní úřad  
MěÚ Heřmanův Městec, stavební úřad  
Město Pardubice, MO VI, Kostnická 865, 530 06 Pardubice  
Obec Barchov, Barchov 68, 530 02 Pardubice  
Obec Jezbořice, Jezbořice 67, 530 02 Pardubice  
Obec Klešice, Klešice 101, 538 03 Heřmanův Městec

**Na vědomí:**

Povodí Labe, státní podnik, Víta Nejedlého 951, 500 03 Hradec Králové



Příloha č. 2 – Příklad opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře. Zdroj: <https://www.mesto-hranice.cz/opatreni-o-stavebni-uzavere>

[cit. 24. 2. 2021]

## Město Hranice Pernštejnské nám. 1, 753 01 Hranice

Č.j. : ORM/ 38777/19-8

V Hranicích dne 3. 12. 2019

### Opatření obecné povahy

**Rada města Hranice**, jako orgán obce příslušný podle § 6 odst. 6 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a v souladu s § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **vydává** v souladu s ustanoveními § 97 odst. 1 a § 98 odst. 1 stavebního zákona a dle ustanovení § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a dále v souladu s § 171 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,

#### územní opatření o stavební uzávěře.

##### **I. Vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které platí stavební uzávěra**

Území, na které se vztahuje toto územní opatření o stavební uzávěře, zahrnuje katastrální území Hranice, Drahotuše, Slavíč, Velká u Hranic, v rozsahu vymezeném grafickou přílohou, která je součástí tohoto opatření obecné povahy.

##### **Rozsah a obsah omezení nebo zákazu stavební činnosti**

Stavební uzávěrou se zakazuje stavební činnost (stavba, změna dokončené stavby, změna v užívání stavby, změna stavby před dokončením, dodatečné povolení), směřující ke vzniku ubytovacích zařízení, tak je uvádí § 2 písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

*(§ 2 písm. c) stavbou ubytovacího zařízení stavba nebo její část, kde je poskytováno ubytování a služby s tím spojené; stavbou ubytovacího zařízení není bytový a rodinný dům a stavby pro rodinnou rekreaci; ubytovací zařízení se zařazují podle druhu do kategorií*

- 1. hotel, kterým se rozumí ubytovací zařízení s nejméně 10 pokoji pro hosty, vybavené pro poskytování přechodného ubytování a služeb s tím spojených;*
- 2. motel, kterým se rozumí ubytovací zařízení s nejméně 10 pokoji pro hosty, vybavené pro poskytování přechodného ubytování a služeb s tím spojených pro motoristy;*
- 3. penzion, kterým se rozumí ubytovací zařízení s nejméně 5 pokoji pro hosty, s omezeným rozsahem společenských a doplňkových služeb, avšak s ubytovacími službami srovnatelnými s hotelem;*
- 4. ostatní ubytovací zařízení, kterými jsou zejména ubytovny, koleje, svobodárny, internáty, kempy a skupiny chat nebo bungalovů, vybavené pro poskytování přechodného ubytování.)*

##### **II. Podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů**

Podmínky nebylo třeba stanovit.

### III. Doba trvání stavební uzávěry

Stavební uzávěra bude trvat do dne nabytí účinnosti Změny č. 5 Územního plánu Hranic (pořízení změny schváleno Zastupitelstvem města Hranic usnesením 139/2019 – ZM 7 ze dne 20. 6. 2019), která provede regulativy obsahující možnost vzniku ubytovacích zařízení, v souvislosti s celkovou koncepcí stanovenou Územním plánem Hranic a po prověření navrhne úpravu regulativů nebo jejich doplnění, popř. navrhne nové regulativy.

### IV. Stanovení podmínek pro povolení výjimek podle § 99 odst. 1 stavebního zákona

Rada města Hranic může podle § 99 odst. 3 stavebního zákona, na žádost, povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.

#### Odůvodnění:

Město Hranice je pracovním centrem s několika velkými zaměstnavateli. Nedostatek zaměstnanců si řada z nich nahrazuje zahraničními agenturními zaměstnanci. To vede k nárůstu ubytovacích zařízení nižšího standardu ve městě a s tím spojeným negativním vlivům na život města. Na Zastupitelstvo města Hranic se obrátili občané města peticí, ve které požadují, aby byla stanovena pravidla pro povolování ubytovacích zařízení.

Usnesením 139/2019 – ZM 7 ze dne 20.6.2019, rozhodlo Zastupitelstvo města Hranic, o pořízení změny Územního plánu Hranic z vlastního podnětu, spočívající v přehodnocení podmínek k využití funkčních ploch vzhledem k možnostem vzniku ubytovacích zařízení ve městě.

Proces pořízení změny územního plánu je procesem poměrně dlouhým, a proto rozhodla Rada města Hranic o stavební uzávěře, která má v období pořizování změny územního plánu zabránit živelnému a nekoncepčnímu rozvoji ubytovacích zařízení ve městě. Doba stavební uzávěry je tedy navržena do dne nabytí účinnosti změny Územního plánu Hranic.

Vyhlášení územního opatření o stavební uzávěře má zamezit veškeré stavební činnosti mimo udržovacích prací (§ 97 odst. 1 stavebního zákona), aby případné změny v území neznemožnily nebo neztížily budoucí využití území v souladu s rozhodnutím zastupitelstva města a s cíli a úkoly územního plánování a územním plánem.

Toto opatření je v souladu s § 18 stavebního zákona (Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel. Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového na rozvoji území. Orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území.).

Město Hranice chce ve změně územního plánu prověřit, v jednotlivých plochách s rozdílným způsobem využití, přípustnost či nepřípustnost ubytovacích zařízení a regulovat tak jejich vznik tam, kde to je ve městě nežádoucí.

Území, na kterém se územní opatření o stavební opatření vyhláší, je vymezeno grafickou přílohou. Jde o katastrální území Hranice, Drahotuše, Slavíč a Velká u Hranic, tedy o území, která jsou z hlediska vzniku ubytovacích zařízení nižšího standardu ohrožena (krátká docházková vzdálenost do města popř. jednoduše dostupná hromadnou dopravou).

Rada města Hranic může podle § 99 odst. 3 stavebního zákona na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti u ubytovacích zařízení (hotelů, motelů, penzionů, koleji, internátů, domovů mládeže a pro ubytovací jednotky v zařízení sociálních služeb), jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel (regulace ubytovacích zařízení tam, kde je to ve městě nežádoucí a přináší to do daného území negativní vlivy).



Podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů

Na základě projednání návrhu opatření obecné povahy o územním opatření o stavební uzávěře s dotčenými orgány, nebylo třeba stanovit žádné podmínky.

Vyhodnocení uplatněných připomínek

V rámci projednání nebyly podány žádné připomínky.

Rozhodnutí o uplatněných námitkách

V rámci projednání nebyly podány žádné námitky.

Postup projednání:

Projednání návrhu opatření obecné povahy o územním opatření o stavební uzávěře proběhlo v souladu s ustanoveními správního řádu (zejména s § 171 - §174 správního řádu) a stavebního zákona (zejména § 97- § 99 stavebního zákona).

Návrh opatření obecné povahy o územním opatření o stavební uzávěře byl v souladu s požadavkem § 98 odst. 2 stavebního zákona zaslán dotčeným orgánům (opatření ze dne 30.7.2019 č.j. ORM/38777/19-2), s výzvou k uplatnění stanovisek do 30 dnů od obdržení návrhu.

V této lhůtě se k návrhu vyjádřily tyto dotčené orgány:

- Ministerstvo průmyslu a obchodu, Na Františku 32, 110 15 Praha 1, dne 22. 8. 2019 pod zn. MPO 62398/2019.

Kladné stanovisko s výrokem: „...S návrhem územního opatření o stavební uzávěře souhlasíme bez připomínek.“ Na základě stanoviska nebylo třeba návrh opatření obecné povahy upravit a nebylo třeba stanovit podle něj podmínky.

- Krajská hygienická stanice Olomouckého kraje se sídlem v Olomouci, Dvořákova 1800/75 , 750 11 Přerov dne 20.8.2019 pod Čj.: KHSOC/25551/2019/PR/HOK.

Kladné stanovisko s výrokem: „S předloženým návrhem územního opatření o stavební uzávěře, orgán ochrany veřejného zdraví souhlasí.“

Na základě stanoviska nebylo třeba návrh opatření obecné povahy upravit a nebylo třeba stanovit podle něj podmínky.

- Ministerstvo obrany, odbor ochrany územních zájmů, Tychonova 1, Praha 6, 160 01 dne 28. 8. 2019 pod zn. 94677/2019-1150-OÚZ-BR MO 248699/2019-1150.

Nesouhlasné stanovisko s výrokem: „Odbor ochrany územních zájmů, Sekce nakládání s majetkem, Ministerstvo obrany, v souladu se zmocněním v § 175 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ve smyslu zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zajišťování obrany ČR“), a v souladu s Rozkazem ministra obrany č. 39/2011 - Zabezpečení výkonu působnosti MO ve věcech územního plánování a stavebního řádu, v platném znění, vydává ve smyslu § 98 odst. 2 stavebního zákona v kontinuitě na ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona pro potřeby daného opatření obecné povahy nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu, k zatížení objektů důležitých pro obranu státu v k.ú. Hranice a v k.ú. Drahotuše územním opatřením o stavební uzávěře, kterou se zakazuje stavební činnost (stavba, změna dokončené stavby, změna v užívání, změna stavby před dokončením, dodatečné povolení). K předloženému návrhu územního opatření o stavební uzávěře v k.ú. Slavič a v k.ú. Velká u Hranic nemá Ministerstvo obrany připomínek.“

V souladu s ustanovením § 98 odst. 2 Město Hranice a Ministerstvo obrany uzavřelo na stanovisku dohodu.

S ohledem na skutečnost, že smyslem návrhu územního opatření o stavební uzávěře je omezení stavební činnosti u ubytovacích zařízení jiného typu, než jsou objekty zajišťující obranu a bezpečnost státu, Město Hranice akceptovalo návrh vyslovený ve stanovisku odboru ochrany územních zájmů Sekce nakládání s majetkem MO na úpravu rozsahu stavební uzávěře a vyjmul objekty důležité pro obranu státu, ve smyslu § 29 odst. 2 písm. a) zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, z vymezeného území územního opatření o stavební uzávěře. V tomto smyslu bylo upraveno grafické vymezení územního opatření.

Návrh územního opatření o stavební uzávěře byl v souladu s ustanoveními § 172, za použití § 25, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších úprav (dále jen správní řád), zveřejněn na úřední desce od 15.10.2019 do 15.11.2019 (veřejná vyhláška ze dne 11. 10. 2019 č.j. ORM/38777/19-7). Podle ustanovení § 98 odst. 3 stavebního zákona námitky proti návrhu opatření obecné povahy o stavební uzávěře mohli podat, kromě osob uvedených v § 172 odst. 5 správního řádu (vlastníci nemovitosti, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být územním opatřením o stavební uzávěře přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny), zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, a to ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění. Ve stejné lhůtě mohl kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy o územním opatření o stavební uzávěře přímo dotčeny, uplatnit písemné připomínky.

Ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění veřejné vyhlášky nebyly podány k návrhu územního opatření o stavební uzávěře žádné námitky ani připomínky.

Nedílnou součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha s vyznačením území, pro které je stavební uzávěra vyhlášena a které je přílohou tohoto opatření obecné povahy.

#### **Poučení**

Proti tomuto opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek (ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu).

Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou bude opatření obecné povahy oznámeno (ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu).

.....

Jiří Kudláček v.r.  
starosta

.....

PhDr. Vladimír Juračka v.r.  
místostarosta

Přílohy: grafická příloha opatření obecné povahy – vymezení území stavební uzávěry