

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

Fakulta právnická

Diplomová práce

**Soudní přezkum opatření obecné povahy**

Petra Marešová

Plzeň 2014

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

**Soudní přezkum opatření obecné povahy**

Petra Marešová

Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**

Studijní obor: **Právo**

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.**

Katedra správního práva

Plzeň 2014

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: *Soudní přezkum opatření obecné povahy* zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

V Plzni dne 21. března 2014

.....

Petra Marešová

*Na tomto místě bych ráda poděkovala **JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D.**, za jeho pomoc, cenné rady, připomínky a čas, který mi v průběhu psaní této práce věnoval.*

## Obsah

1. Úvod.....	1
2. Formy činnosti veřejné správy.....	3
2.1 Formy činnosti veřejné správy – obecné pojednání.....	3
2.2 Jednotlivé formy činnosti veřejné správy .....	4
3. Opatření obecné povahy .....	10
3.1 Pojem „opatření“.....	10
3.2 Vymezení opatření obecné povahy.....	10
3.3 Materiální a formální pojetí opatření obecné povahy .....	15
3.4 Proces přijímání OOP .....	18
3.5 Přezkum opatření obecné povahy dle správního řádu .....	24
3.6 Opatření obecné povahy v platné právní úpravě .....	26
4. Soudní přezkum opatření obecné povahy.....	36
4.1 Exkurz do správního soudnictví v ČR.....	36
4.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy.....	38
4.3 Rozhodování Ústavního soudu ve věcech OOP .....	60
4.4 Soudní přezkum rozhodnutí o námitkách .....	61
5. Judikatura ve věcech soudního přezkumu opatření obecné povahy.....	64
6. Závěr .....	70
Resumé.....	72
Seznam použitých zdrojů.....	73

## 1. Úvod

Do právního řádu České republiky byl s účinností od 1.1.2006 zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, zaveden nový institut opatření obecné povahy. Tato nová úprava akcentuje potřeby právní praxe, jelikož do roku 2006 nebylo opatření obecné povahy v právním řádu obecně zakotveno a společenské vztahy v rámci veřejné správy se tak upravovaly především abstraktními právními předpisy a konkrétními rozhodnutími, a to i tam, kde se za daných podmínek vydání jedné z těchto dvou forem správní činnosti příliš nehodilo. K zákonnému zakotvení opatření obecné povahy vedly kromě reálných potřeb, vyskytujících se v aplikaci práva, také pozitivní zkušenosti s tímto institutem v právních řádech jiných evropských států, např. v Německu a Švýcarsku. V souvislosti se zákonnou úpravou opatření obecné povahy bylo novelizováno velké množství zákonů, především pak zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, jehož novela (zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích) zavádí ustanovení o soudním přezkumu opatření obecné povahy, která má chránit adresáty veřejné správy před nezákonným opatřením obecné povahy.

Předkládaná diplomová práce se zabývá obecným pojednáním o opatření obecné povahy, a především pak tím, jaké jsou možnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy v České republice a jak soudní judikatura dotváří relativně strohou zákonnou úpravu. Jedním z důvodů zavedení soudního přezkumu opatření obecné povahy do soudního řádu správního byly i požadavky soudů na evropské úrovni (např. Evropský soud pro lidská práva) na zakotvení práva subjektu odvolat se proti regulačním a jiným zásahům do jejich práv k nezávislému soudu.

Opatření obecné povahy je poměrně nový institut, o kterém zatím nebylo vydáno mnoho publikací. Při psaní této práce jsem vycházela kromě zákonů, odborných monografií a učebnic, také z vědecké časopisecké literatury a především pak z judikatury Nejvyššího správního soudu, která je velice pestrá a bohatá. Judikatura hraje velmi důležitou roli při aplikaci opatření obecné povahy na konkrétní případy a jeho výkladu, a proto se odkazy na jednotlivé judikáty a jejich citace prolínají celou touto prací.

První část této práce je pojata poměrně obecně a je věnována správní činnosti a jejím formám. Považuji za důležité, aby tato práce obsahovala alespoň bližší seznámení s tím, co to veřejná správa je a jaké formy činnosti vykazuje, především z toho důvodu,

aby bylo pro čtenáře snazší rozpoznat opatření obecné povahy a snáze si uvědomit rozdíly mezi jednotlivými formami správní činnosti. Samotnému institutu opatření obecné povahy se pak věnuje celá třetí kapitola, ve které je mimo jiné pojednáno o materiálním a formálním pojetí opatření obecné povahy, které bylo dlouhou dobu předmětem soudní judikatury a odborných diskuzí, a o procesu přijímání opatření obecné povahy. Stěžejní dvě poslední kapitoly se zabývají již samotným soudním přezkumem opatření obecné povahy. Významná část je věnována řízení před správním soudem ve věci zrušení opatření obecné povahy či jeho části a algoritmu soudního přezkumu, který stanovil Nejvyšší správní soud.

Téma „Soudní přezkum opatření obecné povahy“ jsem si vybrala proto, že opatření obecné povahy je v právním řádu České republiky poměrně novým a specifickým institutem, jehož aplikace a výklad není stále ještě jednotný a ustálený a právě soudní přezkum resp. judikatura tyto problémy eliminuje a podává „návod“, jak s opatřením obecné povahy pracovat. Vzhledem ke stále rostoucí tendenci vydávání opatření obecné povahy, jsem považovala za užitečné a praktické se tomuto tématu věnovat podrobněji. Práce je zaměřena na soudní přezkum opatření obecné povahy z důvodu velkého vlivu judikatury na aplikační praxi opatření obecné povahy a také proto, že celistvé a podrobné pojednání o soudním přezkumu opatření obecné povahy se v právní literatuře jen těžko hledá.

Cílem mé práce je rozbor a popis stávajícího stavu opatření obecné povahy v českém právním řádu a jeho soudního přezkumu. Dále bych chtěla zmapovat vývoj soudní judikatury ve věcech opatření obecné povahy a nastínění určitého vývoje opatření obecné povahy pro futuro. Doufám, že na základě studia pramenů použitých ke zpracování této práce dojde, alespoň na teoretické úrovni, k prohloubení mých dosavadních znalostí v této části správního práva a že tato práce bude přínosem i pro další potencionální čtenáře.

## 2. Formy činnosti veřejné správy

Před tím, než se blíže seznámíme s opatřením obecné povahy a možnostmi jeho soudního přezkumu, přiblížíme si základní pojmy a instituty, se kterými se budeme na dalších stránkách této práce setkávat. Za zmínku stojí především pojem „veřejná správa“. Veřejná správa je velmi složitý společenský jev, který bývá vymezován různým způsobem, jelikož může být zkoumán z mnoha hledisek a různými vědními obory. Veřejná správa má velice dynamický charakter, v průběhu času se neustále mění zejména v oblasti její činnosti a proto je velice složité veřejnou správu definovat. Díky tomu vzniká nespočet definic, žádná z nich však není všeobecně uznávána.<sup>1</sup> Například Hendrych ve své učebnici<sup>2</sup> pojímá veřejnou správu jako činnost, kterou vykonávají správní úřady, orgány územní nebo zájmové samosprávy nebo jiné subjekty na základě zákonů a k jejich provedení. Často se můžeme setkat s negativním vymezením veřejné správy. Dle Hendrychova Právnického slovníku je veřejná správa označována jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví.<sup>3</sup> Na základě této definice bychom však mohli usuzovat, že to, co nám zbyde po odečtení zákonodárství a soudnictví od veřejné moci je veřejná správa. Je tomu však opravdu tak? Dle mého názoru je otázkou a předmětem polemik, zda bychom poté mohli pod veřejnou správu podřadit všechny zbylé instituty a činnosti bez výjimky. Je více než sporné a velice nepřesné pokládat například státní zastupitelství či prezidenta republiky za část veřejné správy.

### 2.1 Formy činnosti veřejné správy – obecné pojednání

Na veřejnou správu zpravidla nazíráme ve dvou rovinách, v materiální a formální. Ve formální, respektive institucionální rovině vnímáme veřejnou správu jako určité instituce. V materiální neboli funkční rovině ji pak vnímáme jako určitý druh činnosti.<sup>4</sup> Tato činnost je chápána jako činnost podzákonná, výkonná a nařizovací, uskutečňovaná orgány veřejné správy, která směřuje k plnění jednotlivých úkolů.<sup>5</sup> Dá se také říci, že

---

<sup>1</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. s. 9

<sup>2</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012.

<sup>3</sup> HENDRYCH, D. a kolektiv. *Právnický slovník*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009

<sup>4</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012. 9, s. 8

<sup>5</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. s. 53

činnost veřejné správy, která v sobě skýtá realizace obsahu norem správního práva, je označována jako správní činnost.<sup>6</sup> Zmíněnou činnost vykonávají subjekty veřejné správy, které jsou na základě zákona oprávněny jednat jménem nositele veřejné správy a jsou oprávněny se touto činností zavazovat. Jelikož se veřejná správa zabývá širokou škálou společenských vztahů, jsou proto i formy správní činnosti velice různorodé.<sup>7</sup>

Činnost veřejné správy lze členit podle různých hledisek. Podle toho, vůči komu jednání orgánu veřejné správy směřuje, dělíme činnost těchto orgánů na vnější akty, které působí vůči adresátům veřejné správy (vůči nepodřízeným subjektům) a vnitřní akty, které představují tu činnost veřejné správy, která směřuje dovnitř samotné veřejné správy (jedná se o vztahy nadřízenosti a podřízenosti). Dále existují formy veřejné správy jednostranné (jedná se například o nařízení, správní rozhodnutí) a dvou a vícestranné (zde lze jako příklad uvést veřejnoprávní smlouvy).<sup>8</sup> Podle hlediska obecnosti, jakým je vyjádřen okruh povinných subjektů, na něž se akt vztahuje, mohou být formy správní činnosti abstraktní, konkrétní či kombinace obou, takzvané smíšené akty. O posledním zde zmíněném členění, tedy akty abstraktní, konkrétní a smíšené, bude blíže pojednáno v následujících odstavcích.

## 2.2 Jednotlivé formy činnosti veřejné správy

Pro přiblížení jednotlivých forem činnosti veřejné správy jsem si vybrala členění na abstraktní, konkrétní a smíšené akty. Na základě tohoto dělení se dají dobře demonstrovat společné rysy, vzájemné rozdíly jednotlivých forem správní činnosti a východiska pro zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky.

### Abstraktní akty

V oblasti veřejné správy je právo vydávat abstraktní akty spojováno s výkonem vrchnostenské správy nebo s oprávněním zavazovat pracovníky určité organizační jednotky nebo členy samosprávného společenství.<sup>9</sup> Pojem abstraktních aktů v sobě skrývá především tu formu činnosti veřejné správy, ve které orgány veřejné správy

---

<sup>6</sup> POTĚŠIL, Lukáš. Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. 2009, roč. 2009, č. 7, s. 14-17.

<sup>7</sup> POTĚŠIL, Lukáš. Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. 2009, roč. 2009, č. 7, s. 14-17.

<sup>8</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. s. 56

<sup>9</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012. s. 177

vydávají právní předpisy. Za právní předpisy lze v této souvislosti považovat nařízení, obecně závazné vyhlášky a tzv. jiné abstraktní akty.

Za nařízení (neboli normativní správní akt) považujeme „*právní předpis, který vydal k tomu zmocněný orgán veřejné správy nebo vláda k provedení zákona.*“ Nařízení se vyznačuje především následujícími čtyřmi znaky: podzákoností, jednostranností, abstraktností a obecností. V právním řádu České republiky můžeme najít mnoho právních předpisů vydávaných ve formě nařízení. Může se jednat například o nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, nařízení územních samosprávních celků atd. Pravomoc vydávat nařízení, resp. jiné právní předpisy je Ústavou svěřena dle čl. 78 vládě a dle čl. 79 odst. 3 ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy, pokud jsou k tomu zákonem zmocněny.

Dalším právním předpisem, který vydávají orgány veřejné správy, jsou obecně závazné vyhlášky. Obecně závazné vyhlášky lze charakterizovat jako podzákonný právní předpis, vydávaný orgány územně samosprávních celků v samostatné působnosti. Obce a kraje vydávají obecně závazné vyhlášky na základě zmocnění v čl. 104 odst. 3 Ústavy, kde je výslovně stanoveno, že: „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“ Díky tomuto ustanovení není dále nutné zvláštní zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky, jelikož toto zmocnění je dáno samotnou Ústavou. Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obce a kraje řídí zákony. Vydání obecně závazné vyhlášky je právem, nikoli povinností územně samosprávného celku.

Takzvané jiné abstraktní akty nemají povahu právních předpisů. Jedná se o předpisy organizační povahy, které zavazují osoby na základě členství v určité organizaci (tzv. členský princip.) Hendrych považuje za „jiné abstraktní akty“, statutární předpisy, vnitřní předpisy a jiná opatření.<sup>10</sup>

### **Konkrétní akty**

Tyto akty se liší od abstraktních aktů svou konkrétností. Konkrétnost spočívá v určitém vymezení předmětu, kterého se daný akt týká, a v konkrétně určeném okruhu osob, na který se akt vztahuje. V souvislosti s pojmem konkrétního aktu se také často setkáváme s označením správní akt. Zajímavostí je, že za dob první republiky se užíval název „správní akt“ pro souhrnné označení výsledků správní činnosti jako projevu veřejné moci, který se pak dle svých účinků a zaměření členil na akt abstraktní a akt

---

<sup>10</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012. s. 187

konkrétní. Rozlišení, zda se jedná o ten či onen správní akt, se provádělo na základě toho, zda správní akt upravuje celou řadu sobě podobných pro futuro, nebo zda se vztahuje pouze na jediný případ.<sup>11</sup> Dnes za správní akt považujeme takový „jednostranný právní úkon (neboli rozhodnutí, individuální právní akt), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.“<sup>12</sup> Dle Hendrycha musí správní akty splňovat tyto pojmové znaky:

- Správní orgán či jiný subjekt, který správní akt vydává, musí jednat na základě zákona.
- Jedná se o jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech směřující vůči nepodřízeným subjektům.
- Správní akt je bezprostředně právně závazný.
- Správní akt se týká konkrétní věci a konkrétních adresátů.

K těmto čtyřem pojmovým znakům řadí ještě navíc Sládeček ve své učebnici<sup>13</sup> jeden znak, a to ten, že adresáti se nenacházejí v rovném postavení se správním úřadem či jiným subjektem, který správní akt vydává.

Přestože všechny individuální správní akty musí splňovat výše uvedené pojmové znaky, nejsou všechny stejné. Správní akty jsou velice pestrou skupinou správních úkonů, jelikož se jedná o všechny právně závazné úkony, jimiž správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech jemu nepodřízených subjektů, které mají každý jiné požadavky a potřeby. Rozdíly můžeme shledávat například ve formě správního aktu, ve způsobu vydání, v možnostech podání opravných prostředků atd. Vzhledem k tak velké množině správních aktů, dělí teorie pro lepší orientaci správní akty dle různých hledisek do několika skupin.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> POTĚŠIL, Lukáš. Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. 2009, roč. 2009, č. 7, s. 14-17.

<sup>12</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012. s. 193

<sup>13</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 177

<sup>14</sup> Z obsahového hlediska dělíme individuální správní akty na procesněprávní a hmotněprávní, dle povahy právních účinků se často setkáváme s členěním na akty konstitutivní a akty deklaratorní, Dalším kritériem pro třídění správních aktů je okruh osob, které zavazuje akty in rem a akty ad personam

K tomu, aby se dal správní úkon považovat za správní akt neboli rozhodnutí, je zapotřebí, aby splňoval určité náležitosti. Hendrych tyto náležitosti člení do čtyř oblastí:

**Kompetenční náležitosti.** Jedná se o působnost, pravomoc a příslušnost správního orgánu, který má vydat rozhodnutí v dané věci.

**Procedurální náležitosti.** Správní akt musí být vydán na základě předcházejícího zákonem upraveného správního řízení.

**Obsahové náležitosti.** Jedná se o náležitosti stanovené zákonem (§ 67 a násl. správního řádu<sup>15</sup>). Na základě správního aktu se rozhoduje o právech a povinnostech adresátů. Musí být určitý (přesné označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, přesné označení adresátů, jimž rozhodnutí směřuje, jednoznačné vyjádření vůle správního orgánu, který akt vydal a zamýšlené právní účinky). Dále musí být správní akt vnitřně logicky nerozporný. Pokud by tato podmínka nebyla splněna, jednalo by se o vadu správního aktu ve formě nulity neboli nicotnosti správního aktu. Obsah rozhodnutí by také neměl být v rozporu s dobrými mravy.

**Náležitosti vnější formy.** Rozhodnutí musí být vydáno zpravidla písemně. Správní akt má být členěn na část výrokovou, zpravidla také část odůvodnění a v neposlední řadě část poučení o opravném prostředku.

Je otázkou, zda by se výše uvedené náležitosti nedaly považovat za základní náležitosti i jiných forem činnosti veřejné správy, než jsou správní akty. Pokud tyto náležitosti porovnáme např. s náležitostmi opatření obecné povahy, dospějeme pravděpodobně k závěru, že náležitosti pro správní akty, uvedené prof. Hendrychem, se dají aplikovat i u jiných aktů, které veřejná správa vydává. Co se týče kompetenčních náležitostí, lze říci, že opatření obecné povahy může také vydávat pouze příslušný orgán, jehož působnosti se daná věc týká a který je k tomu zmocněný. Při vydávání opatření obecné povahy musí být rovněž, stejně jako u správních aktů, dodržen zákonem stanovený postup. Náležitost procedury lze také tedy považovat za shodnou, přestože proces vydávání se u správního aktu a u opatření obecné povahy liší. Část šestá správního řádu, která upravuje proces vydávání opatření obecné povahy, neobsahuje výslovnou úpravu jeho formálních a obsahových náležitostí. Pouze stanoví, že musí

---

<sup>15</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (též „SpŘ“)

obsahovat odůvodnění (§ 173 odst. 1 SpŘ). Dle § 174 odst. 1 správního řádu se na řízení o vydání opatření obecné povahy aplikují obdobně ustanovení části první a přiměřeně též ustanovení části druhé SpŘ. V části druhé (§ 68) správního řádu jsou upraveny náležitosti rozhodnutí, které lze přiměřeně vztáhnout i na opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy tedy musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení, stejně jako je tomu u individuálního správního aktu. Ve výrokové části je uvedeno řešení otázky, která je předmětem řízení (§ 68 odst. 2 správního řádu).<sup>16</sup> Zvláštní zákony upravující opatření obecné povahy, stanoví specifické požadavky na obsahové a formální náležitosti OOP.

Tomu, že uvedené náležitosti správních aktů jsou podobné, ne-li shodné s náležitostmi opatření obecné povahy, se nelze až tak moc divit. Jak se dozvíme na následujících stránkách, opatření obecné povahy z individuálního správního aktu vychází, a je často velice těžké určit hranici mezi tím, kdy se ještě dá hovořit o rozhodnutí a kdy už se jedná o opatření obecné povahy.

### **Akty smíšené povahy**

Kromě abstraktních a konkrétních aktů, o kterých bylo pojednáno výše, zná český právní řád i akty, které jsou kombinací těchto dvou. Dle Hendrycha<sup>17</sup> není dělení na abstraktní a konkrétní akty v evropských zemích dostačující, a proto byla vytvořena kategorie tzv. aktů smíšené povahy. Tyto akty smíšené povahy zná právní řád pod pojmem opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy v sobě zahrnuje znaky jak normativního, tak individuálního správního aktu, ale není ani právním předpisem, ani rozhodnutím.<sup>18</sup> Opatření obecné povahy použije správní orgán v případech, kdy při své činnosti potřebuje vyřešit relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na bližší neurčený okruh adresátů. Institut opatření obecné povahy by správní orgán vydal také tehdy, pokud by potřeboval upravit obecné otázky se vztahem ke jmenovitě určenému adresátovi či adresátům.<sup>19</sup> V souvislosti s těmito odlišnostmi se také můžeme setkat kromě označení opatření obecné povahy také s označením „konkrétně abstraktní akt“ (konkrétní správní věc, bližší neurčený okruh adresátů) či „abstraktně konkrétní akt“ (obecně určená věc, konkrétní okruh adresátů). V praxi se častěji setkáme s tzv.

---

<sup>16</sup> Rozsudek NSS ze dne 19.5.2011 č.j. 1 Ao 2/2011-17

<sup>17</sup> HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 3, s. II.

<sup>18</sup> POTĚŠIL, Lukáš. Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. 2009, roč. 2009, č. 7, s. 14-17

<sup>19</sup> SKULOVÁ, Soňa. KOL. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 347

konkrétně abstraktními akty. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2005 – 98 ze dne 27. září 2005 je za opatření obecné povahy v tuzemském právu považován pouze takový správní akt, který má konkrétně vymezený předmět a obecně určené adresáty, a nikoli již konkrétně vymezené adresáty a abstraktně vymezený předmět. Mezi opatření obecné povahy tak můžeme zařadit např. územní plány či dopravní značení. Více o institutu opatření obecné povahy v kapitole třetí a následujících této práce.

Výše uvedený výčet forem činnosti veřejné správy není úplný. Kromě aktů abstraktních, konkrétních a smíšených činí veřejná správa mimo jiné také faktické pokyny a donucovací úkony, vydává posudky, osvědčení apod., či uzavírá veřejnoprávní smlouvy se subjekty veřejného nebo soukromého práva. Pro účely této práce však postačí podrobnější rozbor aktů abstraktních a konkrétních, jelikož opatření obecné povahy právě z těchto dvou forem vychází a jsou mu tak svou povahou nejbližší.

### 3. Opatření obecné povahy

Ještě před tím, než se budeme zabývat samotným soudním přezkumem opatření obecné povahy, je namístě, abychom se blíže seznámili s tím, co to opatření obecné povahy vlastně je a jaké byly důvody pro jeho zavedení do českého právního řádu. Dále je tato kapitola zaměřena na proces přijímání opatření obecné povahy. V poslední části kapitoly je rovněž nastíněn možný přezkum opatření obecné povahy dle správního řádu.

#### 3.1 Pojem „opatření“

Samotný pojem „opatření“ je významově velice elastický. Lze ho užít v mnoha případech. Pokud budeme pátrat v historii, dozvíme se, že v 19. století se jako opatření označovaly veškeré správní úkony (např. nařízení, rozhodnutí či osvědčení). Na základě československého zákona o Nejvyšším správním soudu<sup>20</sup> bylo opatření považováno za akt konstitutivní a jako protiváha, tzn. akt deklaratorní, se začalo užívat institutu rozhodnutí. Jelikož se toto členění posléze jeví jako nepraktické a nedostačující, tak se od 50. let 20. století v právní praxi neuplatňuje.<sup>21</sup> Dnes se můžeme v právním řádu ČR setkat s opatřením v souvislosti s mnoha právními instituty, např. předběžné opatření (dle § 61 SpŘ), opatření proti nečinnosti (dle § 80 SpŘ), ochranná a omezující opatření (dle § 16 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích) aj. Od účinnosti nového správního řádu k těmto různým podobám opatření přibyl institut opatření obecné povahy.

#### 3.2 Vymezení opatření obecné povahy

Výkonem činnosti veřejné správy se členění na normativní (tj. právní předpisy) a individuální (tj. rozhodnutí) správní akty ukázalo jako nedostačující. Teorie práva se vždy zabývala oblastí správních aktů, které v sobě spojují abstraktní i konkrétní prvky, a to zejména *„kvůli nutnosti utřídit pestrou kategorii správních aktů, zobecnit zásady jejich používání a podřadit nástroje jednotlivých právních úprav pod vytvořené instituty.“*<sup>22</sup> Před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „nový správní řád“ či „správní řád“ či „SpŘ“) institut opatření obecné povahy (dále též „OOP“) neměl

<sup>20</sup> Zákon č. 164/1937 Sb., o Nejvyšším správním soude

<sup>21</sup> MIKULE V., Trampoty s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj, 2007, č. 8, str. 3

<sup>22</sup> VESELÝ, Vít. Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy. *Bulletin advokacie: rubrika Měli byste vědět*. 2009, roč. 2009, č. 3, s. 62-67.

obecnou zákonnou úpravu, přestože se v praxi používal. Takový institut za doby účinnosti „starého správního řádu“<sup>23</sup> můžeme nacházet např. v zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, kde je zmíněno OOP v § 80 odst. 3 takto: „*Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil,... České republiky v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy. Jde-li o zamezení vzniku a šíření přenosných nemocí, učiní orgány ozbrojených sil a bezpečnostních sborů a Sboru nápravné výchovy v oboru své působnosti nutná opatření v souladu s obecnými opatřeními nařízenými orgány hygienické služby.*“ Přestože výše zmíněný zákon s užitím opatření obecné povahy počítá, nejsou v něm (a v té době ani v jiném zákoně) upraveny obecné otázky a principy užívání opatření obecné povahy. Stejně tak jako ve zmíněném zákoně o péči o zdraví lidu, se opatření obecné povahy vyskytovalo též před účinností nového správního řádu v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Tento zákon zmocňoval orgán veřejné správy k vydávání opatření obecné povahy, aniž by tento institut obecně upravoval.

Správní řád z roku 2004 zavedl do právního řádu České republiky obecnou úpravu opatření obecné povahy, která je ne vždy úplně jasná a jednoznačná. Nový správní řád upravuje problematiku OOP pouze ve čtyřech paragrafech, jež najdeme v části šesté zákona.<sup>24</sup> Nutno však dodat, že se subsidiárně užije i úprava v části první a druhé správního řádu. V § 171 správního řádu je uvedena legální definice OOP, která zní takto: „*Závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím.*“ Zákonodárce se vydal cestou negativního vymezení OOP, přestože definice návrhu zákona obsahovala vymezení pozitivní.<sup>25</sup> Zde bylo opatření obecné povahy definováno takto: „*Opatřením obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“ V důvodové zprávě k zákonu je tato definice blíže rozvedena a opatření obecné povahy je zde pojímáno jako „*zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému okruhu osob, který leží na pomezí mezi rozhodnutím a právním předpisem*“.<sup>26</sup> Přestože v Parlamentem schváleném zákoně je pouze negativní vymezení, užívá se v praxi právní výklad, který splňuje parametry uvedené v definici návrhu zákona a v důvodové zprávě. Otázkou je,

---

<sup>23</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

<sup>24</sup> §171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>25</sup> Vládní návrh zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, rok 2003, dostupný z webových stránek Poslanecké sněmovny: <http://www.psp.cz>)

<sup>26</sup> VEDRAL, J., *Správní řád - komentář*. 2. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 1329

z jakého důvodu zákonodárce nakonec při tvorbě správního řádu použil negativní vymezení při definování OOP. Dle mého názoru bylo cílem zákonodárce definovat OOP tak, aby definice pokryla co možná nejširší škálu správních aktů, které je možno považovat za opatření obecné povahy, tzn. co nejobecněji, aby nedocházelo v praxi k restriktivnímu výkladu zákonné definice a tím pádem například i k situaci, kdy by se objevovaly takové správní akty vydané správním orgánem, které by se nedaly podřadit pod právní předpisy, ani pod rozhodnutí či dokonce ani právě pod opatření obecné povahy.

Z důvodové zprávy k novému správnímu řádu je patrné, že cílem zavedení zákonné úpravy opatření obecné povahy do právního řádu ČR bylo garantování minimálních procesních práv dotčeným osobám i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.

Z interpretace definice opatření obecné povahy v § 171 správního řádu vyplývá, že opatření obecné povahy se vydá pouze tehdy, pokud se v dané věci nepřísluší vydat právní předpis či rozhodnutí. To znamená, že pokud daný případ nespĺňuje všechny náležitosti pro vydání právního předpisu či rozhodnutí a stojí na pomezí mezi těmito dvěma formami správní činnosti, vydá správní orgán opatření obecné povahy.

Z § 173 odst. 3 SpŘ lze dovodit, že opatření obecné povahy přímo nezakládají, neruší, nemění či závazně neurčují konkrétní práva a povinnosti adresátů, přesto ale mohou být práva a povinnosti těchto adresátů vydáním opatření obecné povahy dotčeny a ovlivněny. S tímto souhlasí i Nevyšší správní soud, jenž konstatoval, že „*opatření obecné povahy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoli k ukládání jiných povinností, které zákon neobsahuje.*“<sup>27</sup> Jak vyplývá z výše uvedeného, OOP nemůže plnit ani funkci právního předpisu, který bezprostředně zavazuje, ani funkci rozhodnutí, jehož obsah by bylo možné bezprostředně vynutit. U opatření obecné povahy je k vynucení povinnosti, kterou zakládá, třeba dalšího aktu (zpravidla rozhodnutí), jenž je určený konkrétním osobám. Jelikož se nejedná o právní předpis, nelze neplnění nebo porušení povinnosti vyplývajících z OOP sankcionovat jako přestupek či jiný správní delikt.<sup>28</sup>

Český právní řád není jediný, který zná institut opatření obecné povahy. Například německá úprava zná tento pojem pod názvem *Allgemeinverfügung* neboli

---

<sup>27</sup> ČERNÝ, P., V. DOHNAL, F. KORBEL a M. PROKOP. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. s. 333

<sup>28</sup> SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 355

všeobecné opatření. V německém právu je tento institut považován za jednu z forem správního aktu jako aktu konkrétního, avšak pouze s jedním určitým znakem (předmětem nebo osobou) na rozdíl od klasického pojetí. Legálně je definováno jako „každé opatření, rozhodnutí nebo jiné výsostné opatření, které učiní úřad k regulaci jednotlivého případu v oblasti veřejného práva a které má bezprostřední právní účinek navenek.“<sup>29</sup> Za všeobecné opatření dle německé úpravy lze považovat opatření s konkrétním předmětem a abstraktními adresáty či konkrétními adresáty a abstraktním předmětem.<sup>30</sup>

Institut všeobecného opatření nalezneme i v právní úpravě Švýcarské konfederace. Zde je chápáno jako „správní opatření, které upravuje jen jednu konkrétní situaci, ale směřuje k většímu, nikoli individuálně určenému okruhu osob.“<sup>31</sup> Na rozdíl od úpravy německé je možné ve švýcarské úpravě tedy nalézt pouze všeobecné opatření s konkrétním předmětem, nikoli s konkrétními adresáty, jako je tomu možno v úpravě německé. Jako typický příklad všeobecného opatření uvádí švýcarská literatura (resp. judikatura) dopravní opatření.<sup>32</sup> Na základě judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu ČR můžeme říci, že se Česká republika přiklání právě k úpravě švýcarské než k úpravě německé.<sup>33</sup> Nejvyšší správní soud se tedy přiklání spíše k tzv. užšímu pojetí všeobecného opatření v českém právním řádu a to z toho důvodu, aby v případech, kdy by byl abstraktně vymezen předmět a konkrétně vymezení adresáti všeobecného opatření (resp. dle českého právního řádu opatření obecné povahy), nedocházelo k prolínání OOP a právních předpisů. Ve svém judikátu<sup>34</sup> Nejvyšší správní soud dokonce výslovně stanoví, že opatření obecné povahy nemá nahrazovat podzákonnou normotvorbu, tedy „aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti nebyly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.“

---

<sup>29</sup> HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 3, s. II.

<sup>30</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.9.2005 č.j. 1 Ao 1/2005-98

<sup>31</sup> HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 3, s. II.

<sup>32</sup> HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 3, s. II.

<sup>33</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.9.2005 č.j. 1 Ao 1/2005-98

<sup>34</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.9.2005 č.j. 1 Ao 1/2005-98

## Postup řešení případů před vydáním nového správního řádu

Před přijetím nového správního řádu se právní praxe musela též vypořádat s případy, ve kterých orgány veřejné správy musely vydat správní akt, ale vzhledem ke speciální povaze takového správního aktu nebylo možné vydat právní předpis či rozhodnutí. Tato situace se dle komentáře doktora Vedrala<sup>35</sup> řešila čtyřmi přístupy, které jsou blíže rozvedeny dále.

V některých případech se zákonná úprava přikláněla v dané věci k formě právního předpisu a zmocňovala orgán veřejné správy k vydání takového předpisu. Tento právní předpis však nesplňoval podmínku abstraktnosti, jelikož se zabýval v daném případě konkrétní věcí a tudíž se jednalo, spíše než o právní předpis, o individuální správní akt. Příkladem můžeme uvést územní plány dle předchozího stavebního zákona.<sup>36</sup>

Druhý přístup byl takový, že v případech na pomezí mezi rozhodnutím a individuálním správním aktem bylo upřednostňováno vydání rozhodnutí. Při vydávání tohoto rozhodnutí se postupovalo dle části druhé a třetí správního řádu. Tento přístup se uplatňoval kupříkladu v zákoně o myslivosti, dle kterého může orgán státní správy na žádost uživatele honitby (zejména v době hnízdění apod.), nařídit přiměřené omezení či zákaz vstupu nebo jiná omezení. Dle § 65 tohoto zákona by mělo být v tomto případě vydáno rozhodnutí dle SpŘ. Jelikož ale není znám přesný okruh adresátů, forma rozhodnutí se na danou věc příliš nehodí a mělo by být vydáno spíše opatření obecné povahy, které splňuje kritérium neurčitého okruhu adresátů.<sup>37</sup>

Dále jsme se mohli v zákonné úpravě setkat s tím, že správnímu orgánu byla dána možnost výběru mezi vydáním správního předpisu či individuálního správního aktu. V takovém ustanovení by se úskalí hledalo jen těžko, pokud by však byly uvedeny podmínky, ze kterých by se dalo poznat, v jakém případě se má užít správního předpisu a v jakém případě se má vydat rozhodnutí. Toto „nasměrování“ bychom bohužel většinou v tehdejší zákonné úpravě hledali marně. Nastíněná situace nastávala například v případě vyhlášení stavební uzávěry (dle předchozího stavebního zákona), která mohla být dle zákona vyhlášena buď na základě územního rozhodnutí či nařízením obce (kraje). Blíže však postup správního orgánu zákon nespecifikoval.

---

<sup>35</sup> VEDRAL, J., *Správní řád - komentář*. 2. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 1330 - 1333

<sup>36</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

<sup>37</sup> VEDRAL, J., Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, č. 6, s.329 - 363

Jako čtvrtá mohla nastat situace, kdy je z užití vyloučen správní řád, aniž by byl určen náhradní postup (mimo působnost správního řádu) a aniž by existovalo zmocnění k vydání prováděcího předpisu. S takovým případem jsme se mohli setkat ve vodním zákoně,<sup>38</sup> který stanovil, že záplavová území a jejich rozsah stanoví vodoprávní úřad, přičemž na stanovení záplavového území se nevztahuje správní řád. Jelikož správní orgán neměl stanoveno, podle kterého zákonného ustanovení má postupovat, byl by jakýkoli jeho postup v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto důvodu se dá říci, že tento poslední zmíněný postup se zdá být nejméně vhodným pro řešení situace v době před účinností nového správního řádu, tj. před tím, než se začal používat institut opatření obecné povahy.

### **3.3 Materiální a formální pojetí opatření obecné povahy**

Problematika materiálního a formálního pojetí opatření obecné povahy byla po dlouhou dobu (a dá se říci, že i dnes stále je) velice kontroverzní. V následujících odstavcích přiblížím oba pohledy na opatření obecné povahy a zmíním nejdůležitější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, věnující se právě této problematice.

Základní úprava institutu opatření obecné povahy je zakotvena ve správním řádu z roku 2004. Jelikož je tato právní úprava velice obecná, odkazuje správní řád v § 171 na zvláštní zákony, které ukládají správním orgánům vydat v dané věci závazné opatření obecné povahy. Výklad tohoto ustanovení však není zcela jednoznačný, jelikož se dá chápat dvěma způsoby. Ve formálním smyslu, použijeme-li gramatického výkladu, se dá toto ustanovení chápat tak, že správní orgán užije institutu OOP pouze v případech, kdy zvláštní zákon výslovně stanoví, že má být daná věc upravena jako opatření obecné povahy, tedy existuje-li zákonné zmocnění.

Druhý způsob, tzv. materiální pojetí, vykládá ustanovení § 171 tak, že správní orgány by neměly vydávat opatření obecné povahy pouze v těch případech, kdy jim to zákon výslovně stanoví, ale též v případech, kdy na danou věc OOP obsahově „pasuje“. Jinak řečeno může správní orgán vydat OOP i tehdy, pokud jde o řešení záležitosti, která svým obsahem spadá do působnosti správního řádu, ale nelze však vydat rozhodnutí směřující vůči konkrétním osobám a zákon nezmocňuje správní orgán k vydání právního předpisu. To by se vztahovalo i na případy, kdy podle zvláštních předpisů vydávají správní orgány akty s jinými názvy, než je OOP, které ale vyhovují

---

<sup>38</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

obecnému pojmu OOP. Toto chápání aplikace opatření obecné povahy se dá podpořit i argumentací důvodové zprávy ke správnímu řádu, ve které je uvedeno, že se: „*opatření obecné povahy ve zvláštních právních předpisech pod jinými názvy již vyskytuje.*“ To znamená, že zákonodárci při tvorbě zákona již počítali s tím, že OOP se nebude muset ve všech případech takto nazývat, ale postačí, že vyhovuje obecnému vymezení opatření obecné povahy (tj. směřuje vůči konkrétní věci a vůči neurčitému okruhu adresátů).

Po zavedení opatření obecné povahy do praxe nebyly přístupy k jeho výkladu jednotné. I činnost Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu nebyla zpočátku kompaktní. Před tím, než se judikatorní praxe Nejvyššího správního soudu sjednotila, bylo vydáno několik judikátů, které si navzájem odporovaly a každý z nich zastával jiný přístup k výkladu a užívání opatření obecné povahy.

V prvním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (č.j. 1 Ao 1/2005 – 98 z 27.září 2005), které se týkalo opatření obecné povahy, vydaného ještě před nabytím účinnosti nového správního řádu Českým telekomunikačním úřadem na základě zákona o elektronických komunikacích, lze najít konstatování, že „*opatřením obecné povahy podle českého práva je pouze opatření s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty*“. Kromě této definice najdeme v judikátu i vymezení pravidel přezkumu opatření obecné povahy (o tom dále v této práci).

Na tento judikát Nejvyšší správní soud navázal v dalším rozhodnutí (č.j. 1 Ao 1/2006 – 74 z 18. července 2006), ve kterém se přiklonil k materiálnímu pojetí OOP. Opatření obecné povahy zde bylo demonstrováno na vydání územního plánu, který Nejvyšší správní soud považoval za OOP, aniž by bylo jako OOP přesně stanoveno ve zvláštním zákoně, jelikož splňuje podmínku konkrétně vymezeného předmětu a obecně vymezených adresátů. S tímto názorem nesouhlasil rozšířený senát NSS, který v rozhodnutí č.j. 3 Ao 1/2007 – 44 ze dne 13. března 2007 konstatoval, že výkladem § 171 správního řádu nelze dojít k závěru, že správní orgány mohou vydávat opatření obecné povahy i tam, kde jim to zvláštní právní předpis výslovně neukládá. Zdůraznil zde tedy explicitní požadavek formy a nutnost zmocnění k vydání opatření obecné povahy ve zvláštním právním předpise, přiklonil se tak k formálnímu pojetí OOP. Na podporu tohoto tvrzení se dá uvést i to, že materiální pojetí by odporovalo čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterých lze uplatňovat státní moc v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> VEDRAL, J., *Správní řád - komentář*. 2. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 1338

Usnesení rozšířeného senátu zrušil Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 14/07. Ústavní soud se přiklonil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy a navázal tak na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2006 (viz výše). Materiální pojetí bylo mimo jiné odůvodněno takto: „*Institut opatření obecné povahy, který do českého právního řádu vnesl s účinností od 1. 1. 2006 nový správní řád, představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Ustanovení § 171 nového správního řádu charakterizuje v tomto smyslu opatření obecné povahy jednak materiálními znaky, a to negativním vymezením jako závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Zároveň ale stanovuje správním orgánům v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, postupovat podle části šesté zákona, jež upravuje řízení o návrhu opatření obecné povahy a jeho přezkum (formální znak).*“

Materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.

Přestože Ústavní soud se vydal cestou materiálního pojetí opatření obecné povahy, legislativní praxe zřejmě upřednostňuje pojetí formální. Dá se tak usuzovat ze stále častějšího zakotvení zmocnění správního orgánu k vydání OOP přímo do zvláštních právních předpisů.<sup>40</sup> Tímto přístupem se zákonodárce pravděpodobně snaží odstranit problémy a nejasnosti při posuzování, zda má být konkrétní věc upravena opatřením obecné povahy či nikoli. To se zdá být z praktického hlediska vhodné. Pokud například přihlídneme k faktu, že velké množství subjektů resp. vykonavatelů veřejné správy, kteří jsou „zmocnění“ k vydávání OOP, nemá právnické vzdělání a musí být tedy pro ně velice těžké rozpoznat, v jakých případech mají OOP vydat a v jakých

---

<sup>40</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 172-173

případech je relevantní vydat rozhodnutí či právní předpis. O tom, že je velice těžké rozpoznat, kdy má být vydáno opatření obecné povahy a kdy nikoli, pokud to není výslovně stanoveno, svědčí i velice bohatá judikatura NSS ve věcech OOP.<sup>41</sup>

### 3.4 Proces přijímání OOP

Proces přijímání obecné povahy jsem zařadila do této práce z toho důvodu, aby jednak přinášela celistvý pohled na institut opatření obecné povahy, a také proto, že právě proces přijímání OOP a zákonnost takového procesu je mimo jiné předmětem soudního přezkumu v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, o kterém je pojednáno v kapitole čtvrté této práce.

Proces přijímání opatření obecné povahy upravuje správní řád v § 172 a násl. Tato úprava má však také pouze subsidiární povahu vůči zvláštním správním předpisům. Procesní ustanovení týkající se opatření obecné povahy ve správním řádu se tedy neužijí, bude-li zvláštní zákon, dle kterého se OOP vydává, obsahovat zvláštní ustanovení procesní povahy, to znamená, že úprava dle tohoto zvláštního zákona bude mít přednost. Pokud však nebude nějaký postup nebo jeho dílčí aspekt upraven ani ve zvláštním právním předpise, ani v části šesté správního řádu, použije se subsidiárně část první a část druhá správního řádu.

Přestože se ve správním řádu setkáme s termínem „návrh“ opatření obecné povahy, je řízení zahajováno zpravidla z moci úřední. To však není překážkou pro to, aby byl dán podnět k vydání OOP zvenčí.<sup>42</sup> Návrh zpravidla vypracovává ten orgán, který je věcně a místně příslušný k jeho vydání. Můžeme se setkat ale i s výjimkami. Např. dle stavebního zákona vypracovává návrh na opatření obecné povahy jiný orgán, než který je příslušný k jeho vydání.

Řízení je zahájeno dnem, kdy je návrh ve formě veřejné vyhlášky zveřejněn na úřední desce, a to jak na úřední desce správního orgánu, který návrh OOP vydal, tak i na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy dotknout.<sup>43</sup> Před zveřejněním návrhu na úřední desce musí správní orgán, který OOP vydává, projednat tento návrh s dotčenými orgány. Dotčené orgány upravuje správní řád v § 136, kde stanoví, co jsou dotčené orgány, postavení dotčených orgánů a jejich práva a povinnosti. Forma projednání návrhu na vydání OOP není blíže

<sup>41</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 172

<sup>42</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. s. 435

<sup>43</sup> SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 352

upravena, ale lze mít za to, že příslušný orgán má povinnost zaslat návrh opatření dotčeným orgánům a stanovit jim lhůtu k vyjádření, eventuelně jim oznámit konání veřejného projednání s možností účastnit se ho.

Návrh OOP musí být na úřední desce zveřejněn po dobu minimálně 15 dnů. Pokud by toto zákonné ustanovení bylo porušeno, mohlo by při případném soudním přezkumu dojít ke zrušení opatření obecné povahy. Úplné znění návrhu je vždy zveřejněno takovým způsobem, který umožňuje dálkový přístup. Návrh musí být opatřen odůvodněním a výzvou k podání připomínek či námitek. Pokud zvláštní zákon nebo správní orgán neurčí, že se bude konat veřejné projednání návrhu, je řízení o návrhu OOP písemné, což odpovídá i obecné zásadě písemnosti v rámci správního řízení uvedené v části první správního řádu.

Pokud správní orgán určí, že projednání návrhu bude probíhat veřejně, musí místo a dobu projednání návrhu oznámit vyvěšením na úřední desce, a to nejméně 15 dnů před konáním veřejného projednání návrhu. Tato doba může být výjimečně zkrácena až na 5 dnů (pokud zákon nestanoví jinak), ale pouze v případech hrozícího nebezpečí z prodlení.

### **Připomínky a námítky**

Návrh opatření obecné povahy je na úřední desce zveřejňován z toho důvodu, aby se s ním měla veřejnost možnost seznámit a eventuálně se k němu i vyjádřit. Jak bylo zmíněno již výše, součástí návrhu na vydání opatření obecné povahy musí být výzva k podání připomínek či námitek. Právo podat námítky nebo připomínky se dá považovat za určitou procesní výhodu dotčených osob oproti vydávání právního předpisu. Ustanovení § 172 odst. 4 SpŘ počítá s tím, že k návrhu OOP může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo pokud se koná veřejné projednání, připomínky ústní. Takto podané připomínky mají povahu podkladů pro vydání OOP a správní orgán se tedy s nimi musí vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy.<sup>44</sup> Pro podání připomínek není stanovena žádná zákonná lhůta. To však neznamená, že by se připomínky k návrhu OOP mohly podávat neomezeně. Lhůtu pro podání připomínek určuje správní orgán, a to ve veřejné vyhlášce spolu s návrhem OOP. Jelikož se jedná o klasické podání, musí připomínky splňovat náležitosti podání

---

<sup>44</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. s.436

dle § 37 SpŘ. Podání se posuzuje dle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. To znamená, že pokud bude z obsahu jasné, že se podání týká připomínek k návrhu opatření obecné povahy a nebude to v názvu výslovně stanoveno, musí se správní orgán i přes tento „nedostatek“ podáním ve smyslu připomínek k OOP zabývat.

Pro vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, stejně jako pro jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, pokud tak určí správní orgán, platí zvláštní právní režim.<sup>45</sup> Tyto osoby nemohou podávat připomínky, ale zákon je opravňuje k podávání námitek. Od připomínek se liší hned v několika základních bodech. Námitky musí být písemné, a to i v případě, že se koná veřejné projednání návrhu OOP. Na rozdíl od připomínek je zde zákonem stanovena lhůta pro podání, která činí 30 dnů a počítá se ode dne zveřejnění návrhu. V případě, že do 30 dnů nejsou námitky podány, právo na jejich podání zaniká, jelikož zmeškání tohoto úkonu nelze prominout. Okruh osob, které jsou oprávněny podat námitky, může být omezen zvláštním zákonem. Takto se děje například na základě § 52 odst. 2 stavebního zákona, kde mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Zvláštní zákon může však okruh osob, které jsou k podání námitek legitimovány, rozšířit. Tak činí rovněž stavební zákon v § 98 odst. 3, který rozšiřuje okruh oprávněných osob o zástupce veřejnosti a o osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.<sup>46</sup> O každé námitce rozhoduje správní orgán, který OOP vydává, jednotlivě. V případě, že námitky podá více osob, vypořádává se s nimi správní orgán v jejich vzájemných souvislostech. Výsledkem vypořádání se s námitkami je rozhodnutí o námitkách (v případě podání více námitek, rozhoduje o každé správní orgán zvlášť), jehož součástí je i odůvodnění. To zdůraznil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č.j. 1 Ao 5/2010 – 169 z 24. listopadu 2010, kde konstatoval, že „na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí.“ Rozhodnutí o námitkách se posléze stává součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Správní řád dále stanoví, že proti rozhodnutí nelze podat řádný opravný prostředek (odvolání, rozklad).

<sup>45</sup> § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>46</sup> VEDRAL, J., *Správní řád - komentář*. 2. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 1361

V souvislosti s posuzováním formy podání (námitky či připomínky) podle obsahu takového podání, může docházet k záměně námitek či připomínek. K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 Ao 1/2008 – 51 ze dne 28. března 2008, ve kterém konstatoval, že rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu OOP kvalifikováno jako připomínka či námitka, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl. Pokud by byly např. výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem nemovitosti dotčené návrhem veřejně prospěšných staveb či veřejně prospěšných opatření, musí k nim být přistupováno jako k námitkám.<sup>47</sup>

### **Vydání a oznámení OOP**

K tomu, aby bylo opatření obecné povahy závazné, musí splňovat určité zákonem stanovené náležitosti a musí být zákonným způsobem oznámeno. Jak bylo již zmíněno v kapitole týkající se forem činnosti veřejné správy, opatření obecné povahy musí splňovat, stejně jako rozhodnutí, náležitosti týkající se kompetence, procedury, obsahu a formy. Náležitosti týkající se obsahu a formy nejsou v části šesté správního řádu všechny explicitně stanoveny, ale vychází se z části druhé (§ 67 a násl.) správního řádu, která se v daném případě subsidiárně použije. Část šestá správního řádu výslovně stanoví, že se opatření obecné povahy vyhotovuje písemně, musí být řádně odůvodněno a oznámeno veřejnou vyhláškou a musí být zveřejněno nejméně po dobu 15 dnů, obdobně jako návrh OOP. Předpokladem pro nabytí účinnosti je oznámení opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou na úřední desce orgánu, který OOP vydal, a též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Existuje tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti.<sup>48</sup> Dle § 173 odst. 1 nabývá OOP účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce. Tato kvazilegisvakanční<sup>49</sup> lhůta může být v případě, že hrozí vážná újma veřejnému zájmu, zkrácena, a to tak, že OOP nabyde účinnosti již dnem vyvěšení. Zde zákon dává správnímu orgánu prostor na posouzení, zda hrozí vážná újma veřejnému zájmu či nikoli. Dále správní řád v § 173 odst. 1 dokonce stanoví, že k nabytí účinnosti OOP již

<sup>47</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. s. 437

<sup>48</sup> Rozsudek NSS ze dne 24.10.2007 č.j. 2 Ao 2/2007-73

<sup>49</sup> Usnesení NSS ze dne 6.3.2012 č.j. 9 Ao 7/2011-489

dnem vyvěšení, pokud tak stanoví zvláštní zákon<sup>50</sup>, může dojít ještě před tím, než proběhne projednání s dotčenými osobami dle § 172 SpŘ. Tímto ustanovením je vyloučeno, aby se dotčené osoby mohly účastnit procesu vydávání opatření obecné povahy prostřednictvím připomínek a námitek, a proto by se toto ustanovení správního řádu mohlo chápat jako relativně problematické.

Otázkou nabývání účinnosti opatření obecné povahy se zabýval nejednou Nejvyšší správní soud. V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) č.j. 2 Ao 2/2007 byla řešena otázka patnáctidenní kvazilegisvakanční lhůty, konkrétně to, zda se do této doby započítává den, ve kterém bylo OOP na úřední desku vyvěšeno a den, ve kterém bylo z úřední desky odstraněno. NSS se ve výše zmíněném rozhodnutí vyjádřil tak, že *„Skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo OOP sňato, neviselo na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, na řádnosti jeho vyvěšení nic nemění.“* Toto tvrzení odůvodnil tím, že: *„Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem.“* Těchto účinků je na základě rozhodnutí NSS dosaženo i tehdy, pokud první a poslední den nevisí OOP na úřední desce po celých 24 hodin, neboť i 13 dnů, po které OOP na úřední desce visí, je pro výše uvedené účely dostačující.

Významné je usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3.2012 č.j. 9 Ao 7/2011-489, které se zabývá nabývání účinnosti u zásad územního rozvoje dle stavebního zákona.<sup>51</sup> Obecná úprava nabývání účinnosti je obsažena v § 173 odst. 1 správního řádu a dle tohoto ustanovení nabyde opatření obecné povahy patnáctým dnem po zveřejnění na úřední desce. Podle tohoto ustanovení, jak bylo zmíněno již výše, se opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Dle § 20 odst. 1 stavebního zákona, který je považován za lex specialis vůči správnímu řádu, bylo nabývání účinnosti písemností do 31.12.2012 upraveno tak, že pokud se zveřejňuje písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. Tento postup by však v praxi mohl působit problémy. K tomu se NSS ve výše zmíněném usnesení vyjádřil takto: *„Je lehce představitelné, že některá z obcí, ať již v důsledku "pouhé" pasivity či záměrných obstrukcí, nevyvěsí na své úřední desce veřejnou vyhlášku oznamující vydání opatření obecné povahy a tím*

---

<sup>50</sup> Např. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

<sup>51</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

*zabrání tomu, aby opatření obecné povahy nabylo účinnosti. V případě (řádného) nevyvěšení veřejné vyhlášky, byť jen jedinou obcí kraje, zákon nepředpokládá způsob, jak takovou obec k vyvěšení přimět, ani neobsahuje jinou možnost, jak takovou vadu zhojit.“* Mohlo by tak dojít k situaci, kdy např. krajský úřad vydá opatření obecné povahy týkající se správních obvodů obcí v daném kraji a ty by mohly svou nečinností (tím, že nevyvěsí OOP na úřední desce) způsobit to, že OOP nenabyde účinnosti. To je samozřejmě nežádoucí a zakládalo by to velkou právní nejistotu u adresátů OOP. Dle NSS však ani řádné vyvěšení veřejné vyhlášky všemi obcemi nemusí ještě samo o sobě vyústit v právní jistotu u adresátů opatření obecné povahy ohledně toho, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Jen těžko bude totiž vynalezen vhodný způsob, jak hodnověrně ověřit, kdy a jak k vyvěšení veřejné vyhlášky stovkami obcí došlo. V návaznosti na tyto obavy Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„Není možné při vydávání zásad územního rozvoje uvažovat o užití § 20 odst. 1 stavebního zákona, a tedy ani o tom, že by zásady územního rozvoje nabývaly účinnosti v závislosti na "doručování" opatření obecné povahy vyvěšováním veřejné vyhlášky všemi obcemi kraje. Účinnost opatření obecné povahy se naopak musí odvíjet od vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal (§ 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 větou druhou správního řádu).“* Názor soudců Nejvyššího správního soudu, kteří v tomto případě rozhodovali, nebyl však jednotný. Tři soudci z daného senátu využili práva dle § 55a s.ř.s. a do usnesení vyjádřili své odlišné stanovisko k projednávané věci.<sup>52</sup>

Pravděpodobně z důvodu nejednotného názoru Nejvyššího správního soudu a problematického výkladu ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona v souvislosti s § 173 odst. 1 a §25 odst. 3 správního řádu došlo zákonem č. 50/2012 Sb., k novelizaci § 20 odst. 1 stavebního zákona a to tak, že s účinností od 1.1.2013 byl celý paragraf změněn a neobsahuje již ustanovení týkající se vyvěšování písemností na úředních deskách a pravidlo, že za den vyvěšení se považuje den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. Zásady územního rozvoje tak nabývají v souladu s § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 správního řádu účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal.

<sup>52</sup>

Více viz usnesení NSS ze dne 6.3.2012 č.j. 9 Ao 7/2011-489

### 3.5 Přezkum opatření obecné povahy dle správního řádu

Institut opatření obecné povahy lze „přezkoumat“ dozorčími prostředky dle správního řádu či ve správním soudnictví. Otázce soudního přezkumu opatření obecné povahy je věnována celá část čtvrtá a pátá této práce. V této podkapitole přiblížíme, jaké možnosti přezkumu a eventuální opravy opatření obecné povahy poskytuje správní řád.

Správní řád výslovně vylučuje podat proti opatření obecné povahy opravný prostředek (odvolání, popřípadě rozklad). To však neznamená, že opatření obecné povahy nelze přezkoumat žádným jiným způsobem. Z § 174 odst. 1 vyplývá subsidiární užití části první a druhé správního řádu. V části druhé správního řádu je upraven dozorčí prostředek „obnova řízení“. Dle Průchy<sup>53</sup> možnost nařízení obnovy řízení z moci úřední nelze vyloučit. Nařízení obnovy řízení by se tak dalo užít v případě, kdy by bylo zrušeno či změněno některé ze závazných stanovisek dotčených orgánů, jež bylo podkladem pro návrh opatření obecné povahy. Další situace kdy by bylo možné užít institutu obnovy řízení z moci úřední je případ, kdy by bylo změněno či zrušeno rozhodnutí o námitkách, které bylo rovněž podkladem pro dané OOP. Na možnost užití dozorčího prostředku obnovy řízení ve věci opatření obecné povahy však není nahlíženo jednotně. Od názoru prof. Průchy se odlišuje stanovisko Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, který ve svém závěru č. 2 ze dne 9.5.2005 konstatoval, že řízení o vydání opatření obecné povahy obnovit nelze. Stejný názor, jako poradní sbor ministra vnitra zastává i doktor Vedral, který vylučuje obnovu řízení jako dozorčí prostředek přezkumu opatření obecné povahy.<sup>54</sup> Při svých úvahách vychází ze systematického výkladu části šesté správního řádu. Přikláním se k názoru doktora Vedrala. Přestože § 174 odst. 1 SpŘ odkazuje na subsidiární použití části druhé správního řádu (tedy i na obnovu řízení), tak tím, že v části šesté odst. § 174 odst. 2 je explicitně vyjádřena pouze možnost přezkumného řízení opatření obecné povahy a nikoli možnost obnovy řízení, se dá usuzovat, že zákonodárce předpokládal pouze možnost přezkumného řízení. V případě, že by nebylo záměrem zákonodárce umožnit pouze přezkumné řízení, nemuselo by být v ustanovení § 174 odst. 2 explicitně přezkumné řízení uvedeno, jelikož by možnost uplatnit přezkum OOP (a i obnovu řízení) vyplývalo přímo z § 174 odst. 1.

---

<sup>53</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. s. 440

<sup>54</sup> VEDRAL, J., *Správní řád - komentář*. 2. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012.

## Přezkumné řízení

Správní řád explicitně upravuje jeden z dozorčích prostředků – přezkumné řízení. § 174 odst. 2 výslovně stanoví, že: „*Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení.*“ Jelikož se jedná o dozorčí prostředek, disponují s možností jeho uplatnění pouze správní orgány, které mohou toto řízení zahájit z moci úřední. Cílem přezkumného řízení je náprava nezákonnosti pravomocného rozhodnutí (pro naše potřeby konkrétně opatření obecné povahy), které se dosáhne změnou či zrušením tohoto rozhodnutí. Zvláštností pro přezkumné řízení je to, že zde nenajdeme účastníky řízení, jak je předpokládá § 27 odst. 1 písm. a) SpŘ, nýbrž pouze tzv. dotčené osoby, které jsou vyjmenovány v § 172 odst. 4 a 5 SpŘ. To je dáno již samotnou povahou opatření obecné povahy, jelikož opatření obecné povahy nemá konkrétní okruh adresátů, a proto tedy není možné stanovit konkrétní jmenovitě určené účastníky řízení.

Přezkum opatření obecné povahy se řídí postupem upraveným v § 94 a násl. SpŘ, přičemž část šestá správního řádu upravující institut OOP zavádí dvě hlavní odlišnosti od této obecné úpravy. První odlišnost tkví v rozdílné úpravě délky trvání lhůty pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení. Dle obecné úpravy je objektivní lhůta stanovena na 1 rok od právní moci rozhodnutí. Oproti tomu část šestá stanoví pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení lhůtu v délce 3 let od účinnosti daného opatření obecné povahy. Dále existuje vůči obecné úpravě speciální úprava účinků opatření obecné povahy resp. rozhodnutí. Při změně či zrušení opatření obecné povahy v rámci přezkumného řízení správní orgán rozhodující v dané věci (zpravidla nadřízený správní orgán orgánu, který OOP vydal) vždy ve výroku rozhodnutí stanoví, že účinky rozhodnutí nastávají ode dne jeho právní moci čili *ex nunc*.<sup>55</sup>

V přezkumném řízení ve věci opatření obecné povahy rozhoduje zpravidla nadřízený správní orgán orgánu, který opatření obecné povahy vydal. Nadřízený správní orgán posuzuje soulad opatření obecné povahy s právními předpisy dle právního stavu a skutkových okolností, které tu byly v době jeho vydání. Po přezkoumání rozhodných skutečností a po zjištění stavu věci, o nichž nejsou důvodné pochybnosti, může správní orgán řízení zastavit (jestliže zjistí, že právní předpis vydáním OOP porušen nebyl) či dle § 97 odst. 3 SpŘ „*rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy,*

<sup>55</sup> JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád komentář*, 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009 s. 589

*zrušit nebo změnit, ...*“ Ustanovení třetího odstavce § 97 však nelze v souvislosti v přezkumem opatření obecné povahy užít bezvýhradně. Např. stavební zákon<sup>56</sup> vylučuje, aby příslušný správní orgán v rámci přezkumného řízení změnil územně plánovací informaci, územní plán či regulativní plán (např. v § 54 odst. 6 výslovně říká, že „územní plán nelze změnit rozhodnutím dle § 97 odst. 3 SpŘ“). Z této zákonné dikce lze vyvodit, že pokud správní orgán rozhodující v přezkumném řízení shledá, že opatření obecné povahy je v rozporu s právními předpisy, může toto opatření pouze zrušit a nikoli jej změnit tak, jak předpokládá § 97 odst.3 SpŘ. Speciální ustanovení ve stavebním zákoně, které neumožňuje změnu opatření obecné povahy v přezkumném řízení, vychází ze zákonného ustanovení § 172 a násl. SpŘ, které upravuje proces vydávání opatření obecné povahy a mimo jiné i roli dotčených orgánů v tomto řízení. Pokud by správní orgán v přezkumném řízení opatření obecné povahy mohl změnit, nebyla by splněna zákonná podmínka pro vydání OOP, a to konkrétně projednání návrhu OOP s dotčenými orgány. Takto změněné opatření obecné povahy by tedy trpělo vadou.

Zvláštním případem přezkumného řízení je tzv. zkrácené řízení upravené v § 98 SpŘ. Tento institut se dá považovat za projev zásady procesní ekonomie, jako jedné z hlavních zásad správního řízení. Správní orgán přistoupí ke zkrácenému přezkumnému řízení jen v případě, že je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení.<sup>57</sup>

### **3.6 Opatření obecné povahy v platné právní úpravě**

Základní právní předpis (správní řád), zakotvující opatření obecné povahy v § 171 upravuje již výše zmíněnou negativní definici OOP, dle které není opatření obecné povahy ani právním předpisem ani rozhodnutím, a dále vymezuje pouze obecné znaky opatření obecné povahy a stanoví základní pravidla pro jeho přijímání.<sup>58</sup> Konkrétní zákonná ustanovení, která upravují v jakých případech, má být OOP vydáno, je svěřeno zvláštním zákonům. V této části práce bude nastíněna platná právní úprava opatření obecné povahy, tak jak ji stanoví zvláštní zákony. Kapitola obsahuje pouze

<sup>56</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

<sup>57</sup> §98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>58</sup> JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 864

několik vybraných zákonů zmocňujících k vydání opatření obecné povahy. Výčet těchto zákonů není úplný a slouží především k tomu, abych ukázala, jak zvláštní zákony s institutem opatření obecné povahy pracují.

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

Zákon o státní památkové péči zmocňuje orgány veřejné správy k vydání opatření obecné povahy v § 6a. Výslovně je zde stanoveno: „*Krajský úřad může po projednání s ministerstvem kultury, orgánem územního plánování a příslušnou obcí jako dotčenými orgány vydat opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí.*“ Opatření obecné povahy má stanovit způsob zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace a památkové zóny z hlediska státní památkové péče. Mělo by v něm být také určeno (pokud je to v dané věci potřebné), u jakých nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci nebo památkové zóně, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně výsadby a kácení dřevin na veřejných prostranstvích, je vyloučena povinnost vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2.

### **Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii**

Zákon o metrologii v ustanoveních společných a závěrečných upravuje kdy a k úpravě čeho se institutu opatření obecné povahy užije a dále stanoví, že pod pojmem dotčené orgány se rozumí orgány státní správy v oblasti metrologie. Dle § 24c opatření obecné povahy stanoví metrologické a technické požadavky na stanovené měřidlo. Opatření obecné povahy též stanoví metody zkoušení při schvalování typu a při ověřování stanoveného měřidla.

### **Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění**

Opatření obecné povahy jako jednu z forem úpravy poměrů převzal i zákon o veřejném zdravotním pojištění, konkrétně však novela z roku 2007. Zákon v § 15 odst. 5 uvádí toto: „*Ze zdravotního pojištění se hradí při poskytování ambulantní zdravotní péče léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, pokud pro ně Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen "Ústav") rozhodl o výši úhrady. V každé skupině léčivých látek uvedených v příloze č. 2 se ze zdravotního pojištění vždy plně hradí nejméně jeden léčivý přípravek nebo potravina pro zvláštní lékařské účely. Dále se ze zdravotního pojištění hradí individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfúzní*

*přípravky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáně a buňky ve výši stanovené Ústavem opatřením obecné povahy.*“ Opatření obecné povahy zde tedy slouží k určení výše částky, jež má být uhrazena ze zdravotního pojištění za určité léčivé přípravky apod.

### **Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském**

Autorský zákon se o opatření obecné povahy zmiňuje pouze v jednom ustanovení. Na rozdíl od výše zmíněných zákonů, autorský zákon neřeší v jakých věcech a zda vůbec má být OOP vydáno, ale zabývá se tím, zda se na opatření obecné povahy vůbec samotný autorský zákon vztahuje a zda mu poskytuje svou ochranu. Dle § 3 se však opatření obecné povahy řadí k výjimkám z ochrany podle práva autorského ve veřejném zájmu, a proto se na něj autorský zákon nevztahuje. Pokud by však tato výjimka nebyla v zákoně zakotvena, vztahoval by se zákon na opatření obecné povahy a další některé formy činnosti veřejné správy, jelikož by se dalo podřadit pod „autorské dílo“ v § 2 zákona. Z povahy činnosti veřejné správy však takovýto přístup není možný.

### **Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách**

Institut opatření obecné povahy byl do vodního zákona zaveden novelou, která vešla v účinnost dne 1.8.2010. V tomto zákoně se setkáme s institutem opatření obecné povahy hned na několika místech. Prvním případem je § 6 vodního zákona, který počítá s vydání OOP v případech vztahujících se k obecnému nakládání s povrchovými vodami. S povrchovými vodami může dle tohoto paragrafu nakládat v zásadě každý, a to bez souhlasu či povolení vodoprávního úřadu. Vodoprávní úřad může však dle § 6 odst. 4 obecné nakládání s povrchovými vodami rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm k porušování povinností podle odstavce 3 (např. zachování nezávadnosti vod apod.) nebo z důvodu bezpečnosti osob. Zákon nechává na úvaze vodoprávního úřadu, zda v dané věci užije individuální správní akt či opatření obecné povahy. Vodoprávní úřad však při této volbě nemá postupovat libovolně, nýbrž má předmět řízení vyhodnotit z pohledu rozdílů mezi těmito formami činnosti a ctít jejich materiální znaky.<sup>59</sup> Na § 6 odst. 4 navazuje § 109 odst. 1 zákona o vodách, který upravuje pravomoci vodoprávního úřadu při mimořádných opatřeních. Vodoprávní úřad

---

<sup>59</sup> KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právník*. 2010, roč. 2010, č. 18, s. 650-656.

může v takových situacích vydat také rozhodnutí či OOP, kterým může na dobu nezbytně nutnou upravit, omezit či zakázat nakládání s vodami. Formu opatření obecné povahy lze najít ve vodním zákoně také v ustanoveních týkajících se zřizování ochranných pásem vodních zdrojů a vodních děl (konkrétně § 30 a § 58 odst. 3). Před novelou byla ochranná pásma stanovována správním rozhodnutím. Další OOP může vydávat vodoprávní úřad v souvislosti s ochranou před povodněmi. Dle § 66 odst. 7 jsou také vymezována záplavová území a tzv. aktivní zóny. V aktivní zóně platí např. zákaz umístování jakýchkoliv staveb s výjimkou umístování staveb, které slouží k regulaci průtoku vody, zákaz zřizování táborů a kempů atd. Z povahy těchto zákazů je zřejmé, že se vztahují na neurčitý okruh adresátů. Úprava těchto poměrů formou rozhodnutí se dá zcela jistě vyloučit, a proto je tato úprava prováděna formou OOP. Zákon dále umožňuje vydat opatření obecné povahy Ministerstvu zemědělství (v případech vydávání národních plánů povodí) a Ministerstvu životního prostředí (plány pro zvládání povodňových rizik).

Jak již bylo zmíněno výše, proti návrhu na opatření obecné povahy mohou vznést osoby určené ve správním řádu v § 172 odst. 4 a 5 připomínky či námitky. Vodní zákon v § 115a odst. 3 však u většiny opatření obecné povahy neumožňuje dotčeným osobám podat námitky dle § 172 odst. 5. Takové osoby mohou podat pouze připomínky. Právo vznést námitku zůstalo pouze v případech, kdy se vyhláší ochranná pásma vodního zdroje. Vystává tak otázka, zda ustanovení § 115a odst. 3 není protiústavní, jelikož zde není dána možnost dotčených osob se vyjádřit zákonem předpokládaným způsobem.

Připomeňme si rozdíl mezi námitkou a připomínkou dle správního řádu. Připomínkami se správní orgán zabývá jako podkladem pro rozhodnutí. Je tedy povinen k nim přihlédnout a vypořádat se s nimi v odůvodnění. Oproti tomu námitky kladou větší požadavky na správní orgán a na procesní režim. O námitkách rozhoduje správní orgán vydáním vlastního rozhodnutí, ve kterém se musí správní orgán vypořádat s argumentací osoby (vlastníka nemovitosti...), která námitky podala. K rozhodnutí o námitkách se mohou vyjádřit osoby, které mohou být tímto rozhodnutím dotčeny. V tom, že vodní zákon vylučuje právo podat námitky, lze spatřovat dle Kocourka

snížení úrovně ústavou zaručeného práva na vlastnictví v čl. 11 Listiny základních práv a svobod.<sup>60</sup>

### **Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích**

Zákon o elektronických komunikacích nabyl účinnosti 1.5.2005. Sjednotil dosud roztržštěnou úpravu oblasti elektronických komunikací a zavedl mimo jiné do svých ustanovení i institut opatření obecné povahy. Zákon o elektronických komunikacích však nabyl účinnosti dříve než nový správní řád, který upravoval opatření obecné povahy obecně, a proto zde v mezidobí docházelo k vydávání OOP na základě zákona o elektronických komunikacích, aniž by existovalo obecné zákonné zakotvení tohoto institutu v právním řádu.

Důvodová zpráva k zákonu o elektronických komunikacích uvádí o zavedení opatření obecné povahy toto: *„Protože forma vyhlášek není dostatečně pružná, zakotvuje se (s využitím nového správního řádu) institut opatření obecné povahy. Vzhledem k povaze opatření obecné povahy není vhodné zavést možnost odvolání. Věcnou správnost opatření obecné povahy má zajistit povinný konzultační proces s dotčenými subjekty, který předchází jeho vydání. Zároveň však nový správní řád umožňuje přezkum opatření obecné povahy mimo odvolací řízení z hlediska zákonnosti. Pro zajištění požadavku čl. 4 směrnice 2002/21/ES (právo právnických a fyzických osob odvolat se proti opatření, které se jich dotýká) je v návrhu zákona připojena rovněž novela soudního řádu správního, která zajistí řádnou soudní přezkoumatelnost opatření obecné povahy.“*<sup>61</sup>

Obecné ustanovení o opatření obecné povahy nalezneme v § 124 zákona o elektronických komunikacích. Dle odst. 1 jsou opatření obecné povahy závazná pro právnické a fyzické osoby vykonávající komunikační činnosti podle § 7 (těmi jsou: zajišťování sítí elektronických komunikací, poskytování služeb elektronických komunikací a provozování přístrojů). Původní znění zákona obsahovalo i § 124 odst. 3, který se týkal vymození povinnosti ukládané OOP. Toto ustanovení bylo nutno do zákona zavést z toho důvodu, že obecná úprava opatření obecné povahy v novém správním řádu, která obsahuje mimo jiné i ustanovení o exekuci OOP, nebyla ještě účinná. Ustanovení v zákoně o elektronických komunikacích upravující exekuci OOP

---

<sup>60</sup> KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právník*. 2010, roč. 2010, č. 18, s. 650-656.

<sup>61</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů.

bylo zrušeno s účinností od 1.1.2012. Opatření obecné povahy vydané dle zákona o elektronických komunikacích jsou zveřejňována v Telekomunikačním věstníku, který vydává Český telekomunikační úřad.

Zákon o elektronických komunikacích zmocňuje Český telekomunikační úřad k vydání opatření obecné povahy v mnoha případech. Pro představu zde uvedu pouze několik příkladů, jelikož tato otázka není hlavním tématem mé práce. Jako opatření obecné povahy se dle § 9 odst. 1 vydává tzv. všeobecné oprávnění, jež stanoví podmínky výkonu komunikačních činností. Stejnou formou je dle § 16 vydáván i plán využití radiového spektra. Podle § 51 se jako opatření obecné povahy vydává také analýza trhu prováděná Českým telekomunikačním úřadem. V neposlední řadě Český telekomunikační úřad dle § 86 odst. 3 stanoví metodiku účelového členění nákladů a výnosů a jejich přiřazování a určí strukturu vykazovaných informací, a to také ve formě opatření obecné povahy. Dalo by se uvést mnoho dalších případů, jelikož institut opatření obecné povahy se prolíná celým zákonem o elektronických komunikacích, ale pro účely této práce postačí pouze výše uvedený příkladný výčet.

### **Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu**

Zákon o územní plánování a stavební řádu (zkráceně též „stavební zákon“) nahradil s účinností od 1.7.2006 předchozí stavební zákon.<sup>62</sup> Do nového zákona bylo zaneseno velké množství změn. Kromě jiného<sup>63</sup> byl do stavebního zákona z roku 2006 zaveden i institut opatření obecné povahy.

Stavební zákon formu opatření obecné povahy předpokládá pro oblast územního plánování. Konkrétně pro zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 4), pro územní plány (§ 43 odst. 4), pro vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2), pro regulační plány (§ 62 odst. 1), dále také pro územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1) či pro územní opatření o sanaci území (§ 97 odst. 2). Na dalších řádcích podrobněji přiblížím územní plány, jelikož jsou jedním z nejčastějších případů, které jsou projednávány v rámci soudního přezkumu v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části před správními soudy.

---

<sup>62</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

<sup>63</sup> Např. institut vyvlastnění, který doposud upravoval stavební zákon, je nově upraven ve zvláštním zákoně (zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění))

## Územní plány

Územní plán slouží ke stanovení základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Dále vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Jak bylo již poznamenáno výše, územní plán je vydáván formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Dle § 43 odst. 4 stavebního zákona se územní plán pořizuje a vydává pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy, popřípadě pro celé území vojenského újezdu. „*Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.*“<sup>64</sup> Z toho vyplývá pravidlo, že opatření obecné povahy (územní plán) vydávaný obcí nesmí být v rozporu s opatřením obecné povahy (zásadami územního rozvoje) vydávaným vyšším územně samosprávným celkem. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce.

Otázkou územních plánů jako opatření obecné povahy se zabýval nejednou Nejvyšší správní soud. Určitým přelomovým okamžikem bylo právě vydání nového stavebního zákona, ve kterém je institut OOP výslovně zakotven. O tom, že územní plány vydané za účinnosti nového stavebního zákona, jsou opatření obecné povahy, není pochyb. Problém spatřoval NSS v územních plánech, které byly vydávány na základě zákona z roku 1976. Tyto územní plány první senát NSS nejprve za opatření obecné povahy považoval. Výslovně stanovil toto: „*...povaha územního plánu jakožto opatření obecné povahy je vcelku nepopíratelná. Jde o dlouhodobý stabilní názor, který plyne z charakteru územně plánovací dokumentace, a který – jak vidno – nepodléhá ani během desítek let žádným zásadním korekcím. Bylo by proto zjevně nesprávné, pokud by územnímu plánu vydanému za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. měla být tato povaha upírána...*“<sup>65</sup> Třetí senát nejvyššího správního soudu při svém dalším rozhodování ve věci týkající se územních plánů jako opatření obecné povahy s tímto výkladem nesouhlasil a proto byla věc na základě § 17 s.ř.s. předložena rozšířenému senátu

<sup>64</sup> § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

<sup>65</sup> Rozsudek NSS ze dne 18.7.2006 č.j. 1 Ao 1/2006 - 74

Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát v usnesení z roku 2007<sup>66</sup> se přiklonil k názoru, že územní plány vydané dle stavebního zákona z roku 1967 nejsou vydávány formou opatření obecné povahy a lze za takové pokládat pouze územní plány dle stavebního zákona z roku 2006. Argumentace rozšířeného senátu NSS vycházela především z formálního pojetí OOP. Dle rozšířeného senátu není možné, aby byl dle stavebního zákona z roku 1967 vydán územní plán ve formě opatření obecné povahy, jelikož není územním plánům tímto zákonem forma opatření obecné povahy propůjčena. S názorem rozšířeného senátu NSS se však neztotožnil Ústavní soud, který ve svém nálezu<sup>67</sup> považuje za OOP i územní plány vydané před účinností stavebního zákona z roku 2006, jelikož se přiklonil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Mimo jiné Ústavní soud v odůvodnění výše uvedeného nálezu uvedl to, že *„materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12. 2006 posléze přisvědčila i novela nového stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb. S účinností od 3. 6. 2008 upravila znění přechodných ustanovení nového stavebního zákona, včetně ustanovení § 188 upravujícího přeměnu obsahu právních předpisů vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb. před 1. lednem 2007 a jejich povahu. Novelizované znění odst. 4 uvedeného paragrafu v tomto směru výslovně stanoví, že před 1. lednem 2007 vydané "obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy".“* Názor Ústavního soudu nesdílím. V případě, že bychom za opatření obecné povahy považovali i např. územní plány vydané dle starého stavebního zákona (tj. ještě před účinností a platností nového správního řádu), aplikovali bychom tak dle mého názoru právní předpisy (nový správní řád a soudní řád správní) zpětně před nabytí jejich účinnosti. To je však v rozporu se zásadou *lex retro non agit* a se zásadou legitimního očekávání subjektů práva.

### **Opatření obecné povahy vyvozená z judikatury Nejvyššího správního soudu**

Ne všechna opatření obecné povahy, která správní orgány vydávají, jsou zakotvena přímo ve zvláštním zákoně. Vzhledem k materiálnímu pohledu na opatření

---

<sup>66</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13.3.2007 č.j. 3 Ao 1/2007 - 44

<sup>67</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.2008 č.j. Pl. ÚS 14/07 - 1

obecné povahy, existují i taková opatření obecné povahy, která splňují znaky OOP (konkrétní případ a neurčitý okruh adresátů), avšak zákon v daném případě formu opatření obecné povahy výslovně nepředpokládá. Na takovýchto místech přišla na řadu judikatura Nejvyššího správního soudu, která nám definovala mnoho dalších případů, kdy se jedná (bez výslovného zákonného zmocnění) o opatření obecné povahy.

Jako příklad lze uvést dopravní značení. Zákon o provozu na pozemních komunikacích<sup>68</sup> výslovně neuvádí, že dopravní značení je vydáváno formou opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 7.1.2009 č.j. 2 Ao 3/2008 dopravní značení za opatření obecné povahy považuje. Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah správního aktu. Záleží především na tom, zda jsou splněny podmínky pro vydání opatření obecné povahy. Dle NSS je dopravní značení typický snad až "učebnicový" příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Vyznačuje se konkrétností předmětu a obecností subjektů. Například dopravní značka „Dej přednost v jízdě!“ se vztahuje obecně na všechny účastníky provozu, kteří daným místem projíždějí, a zároveň upravuje konkrétní dopravní situaci (konkrétní případ). OOP však nemůže zakládat adresátům nové povinnosti, které zákon nepředpokládá. Opatření obecné povahy tak může pouze konkretizovat povinnosti vyplývající ze zákona. Nejvyšší správní soud toto doplnil takto: „*Např. opatřením obecné povahy nelze stanovit nový druh dopravní značky, popř. s ní spojovat jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis.*“ Nejvyšší správní soud dále ve věci dopravního značení konstatoval, že „*se v případě dopravního značení může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z této dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jestliže tedy oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci.*“<sup>69</sup>

<sup>68</sup> zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

<sup>69</sup> Rozsudek NSS ze dne 7.1.2009 č.j. 2 Ao 3/2008 - 100

Kromě výše uvedeného dopravního značení označil Nejvyšší správní soud za opatření obecné povahy usnesení zastupitelstva obce, kterým se stanoví členění území obce na více volebních obvodů.<sup>70</sup> Nejvyšší správní soud došel k závěru, že „*napadený bod usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010, naplňuje co do konkrétnosti (individuálnosti) vymezení svého předmětu povahu opatření obecné povahy.*“ K tomuto závěru je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutné dospět na základě poznatku, že „*napadený bod usnesení stanoví členění území určité konkrétní obce, a to toliko jednorázově, ve vazbě na konání jedněch konkrétních voleb do zastupitelstva obce, vyhlášených na pátek a sobotu 15. a 16. 10. 2010. Lze konstatovat, že napadený bod usnesení upravuje jednotlivý případ, tedy s ohledem na čas, místo a ostatní okolnosti určitý (konkrétní) skutkový stav, resp. konkretizovaný předmět a určitou zachycenou (fixovanou) situaci.*“ Co se týká druhého definičního znaku opatření obecné povahy, kterým je abstraktnost vymezení svých adresátů, lze říci, že tento je splněn, jelikož se napadené usnesení zastupitelstva vztahuje na neurčitý a přesně neurčitelný okruh osob, když jeho adresáty jsou ve smyslu § 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí všechny osoby, které mají právo volit v komunálních volbách do zastupitelstva obce konaných v říjnu 2010.<sup>71</sup> O této problematice v rámci podané ústavní stížnosti rozhodoval též Ústavní soud v nálezu ze dne 29.3.2011, Pl. ÚS 50/10, kde formu opatření obecné povahy při vydávání usnesení zastupitelstva obce, kterým se stanoví členění území obce na více volebních obvodů, potvrdil.

---

<sup>70</sup> usnesení podle § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí  
<sup>71</sup> Rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, č.j. 4 Ao 4/2010-195

## 4. Soudní přezkum opatření obecné povahy

V této kapitole se pojednává o zakotvení správního soudnictví do právního řádu České republiky a především pak o soudním přezkumu opatření obecné povahy. Poslední část této kapitoly je věnována soudnímu přezkumu rozhodnutí o námitkách k návrhu opatření obecné povahy. Přestože se v tomto případě nejedná o soudní přezkum OOP v pravém slova smyslu, lze námitky k návrhu OOP (resp. rozhodnutí o nich) považovat za součást opatření obecné povahy, a proto je namístě se v této kapitole o jejich soudním přezkumu zmínit.

### 4.1 Exkurz do správního soudnictví v ČR

Před tím, než se blíže seznámíme, jaké jsou možnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy, stručně si vysvětlíme, jak se vlastně správní soudnictví a správní soudy do soudní soustavy ČR dostaly a jaké místo zaujímají. Za těžiště soudní kontroly veřejné správy v České republice se dá považovat správní a ústavní soudnictví. Od 90. let minulého století existovalo v České republice pouze tzv. obecné soudnictví. Neexistovalo zde odvětví správního soudnictví, jak jej známe dnes. Přestože v Ústavě z roku 1993 byl zakotven v čl. 91 Nejvyšší správní soud, nebyl až do konce roku 2002 zřízen a vše, co se týkalo soudního přezkumu, měly v působnosti soudy obecné. Otázky, které se týkaly přezkumu činnosti veřejné správy, rozhodovaly obecné soudy dle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o.s.ř.“). Takováto úprava správního soudnictví však byla relativně často kritizována jak ze strany odborné veřejné veřejnosti, tak ze strany státních orgánů. Ústavní soud těmto kritikám učinil přítrž ve svém nálezu, když celou část pátou občanského soudního řádu zrušil.<sup>72</sup> Oblast správního soudnictví se tedy musela upravit nově. Při úvahách o novém uspořádání správního soudnictví se vytvořily tři možné modely správního soudnictví. Nakonec byla vybrána varianta, která se uplatňuje dodnes, a to existence obecných soudů se specializovaným senátem a Nejvyššího správního soudu jako soudu odvolacího. Od 1.1.2003 bylo zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s.ř.s.“) do českého právního řádu zakotveno, vedle již existujícího obecného soudnictví, soudnictví správní. Správní soudnictví bylo svěřeno specializovaným senátům krajských soudů a Nejvyššímu správnímu soudu. Co se týče opatření obecné povahy, do

<sup>72</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, Pl. ÚS 16/99

31.12.2011 přezkoumával tato Nejvyšší správní soud. Novelou soudního řádu správního došlo od roku 2012 ke změně věcné příslušnosti, a to tak, že nově opatření obecné povahy přezkoumávají namísto Nejvyššího správního soudu soudy krajské, resp. specializované senáty krajských soudů.

Správní soudnictví má za úkol přezkum pravomocných rozhodnutí, která zasahují do veřejných subjektivních práv. Pokud se tedy nejedná o zásah do veřejných subjektivních práv, ale do práv soukromých, přezkum takového rozhodnutí by neprováděl soud v rámci správního soudnictví, ale soud obecný, a to dle páté části občanského soudního řádu<sup>73</sup> nazvané jako „Řízení o věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem.“ Ale jak určit, zda se v daném případě jedná o veřejné či soukromé subjektivní právo? Hranice není zákonem přesně určena, a proto je velice důležitá judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud ohledně rozlišení mezi veřejným subjektivním právem a právem soukromým konstatoval toto: *„Za právo veřejné považuje soud tu oblast práva, v níž jsou vztahy založené na nerovnosti zúčastněných subjektů, k soukromému právu patří vztahy založené na rovnosti. Veřejná moc je taková, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu není dán na vůli subjektu. Hranice veřejné moci končí tam, kde začíná moc soukromá.“*<sup>74</sup> Zjednodušeně můžeme říci, že týká-li se správní rozhodnutí soukromoprávních vztahů (občanskoprávní, pracovněprávní, obchodněprávní atd.) postupuje se při přezkumu dle páté části o.s.ř. a přezkum vykonávají soudy obecné, týká-li se ale rozhodnutí veřejnoprávních vztahů (tj. vyplývají z norem veřejného práva), bude se při přezkumu postupovat dle soudního řádu správního. Jako obvykle v právu, i zde však najdeme výjimky. Dle občanského soudního řádu se bude výslovně rozhodovat např. v případě přezkumu rozhodnutí katastrálních úřadů o vkladu práv k nemovitostem, přestože toto rozhodnutí bylo vydáno na základě právní normy, jež spadá do odvětví práva veřejného. Soudní řád správní v § 77 odst. 2 svěřil „správním soudům“ rozhodování v tzv. plné jurisdikci. Blíže se k tomu zákon vyjadřuje takto: *„V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí*

<sup>73</sup> zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

<sup>74</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 23.6.1995, sp.zn. II. ÚS 86/95

vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.“ Dle rozhodnutí<sup>75</sup> Nejvyššího správního soudu nemá být soud při svém rozhodování omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud by měl tedy zcela samostatně a nezávisle na správním orgánu hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li při tom skutkové či právní nedostatky, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu tyto nedostatky odstranit, nahradit či doplnit, nebo tak učiní soud sám (Pokud by tak činil sám, musí zvažovat rozsah této činnosti, aby nenahrazoval činnost správního orgánu).

## 4.2 Soudní přezkum opatření obecné povahy

Zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích byl novelizován soudní řád správní. Novela zakotvila s účinností od 1.5.2005 do soudního řádu správního §§ 101a až 101d, tedy díl sedmý části třetí s.ř.s. nazvaný jako „Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.“ Věcně příslušný k projednání řízení o zrušení opatření obecné povahy byl Nejvyšší správní soud. V důsledku zvyšujícího se množství vydávaných opatření obecné povahy a s tím souvisejícího možného přehlcení Nejvyššího správního soudu došlo zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností od 1.1.2012 k přenesení věcné působnosti z Nejvyššího správního soudu na soudy krajské. Nejvyšší správní soud však zůstal příslušný v případném řízení o kasační stížnosti. Dle Sládečka byla však původní verze zákona, tedy že o zrušení OOP rozhodoval NSS, zvolena vhodně. Opatření obecné povahy se hodně blíží podzákonným právním předpisům a to i s ohledem na čl. 87 odst. 3 písm.a) Ústavy, který umožňuje, aby NSS v případech stanovených zákonem rozhodoval namísto Ústavního soudu o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor se zákonem. „Svědčí o tom i skutečnost, že způsob přezkumu opatření obecné povahy se procesně do značné míry podobá rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu u Ústavního soudu.“<sup>76</sup> Souhlasím do jisté míry s názorem prof. Sládečka, že díky podobnosti OOP a podzákonných právních předpisů by měl o případném zrušení rozhodovat Nejvyšší správní soud, nicméně z důvodů obavy přehlcení NSS právě těmito podáními pokládám novelu s.ř.s., jež dala pravomoc krajským soudům v rozhodování o zrušení OOP, za správnou a logickou.

<sup>75</sup> Rozsudek NSS ze dne 28.3.2007, č.j. 1 As 32/2006-9

<sup>76</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 175

#### 4.2.1 Účastníci řízení

Aby byl výklad o soudním přezkumu opatření obecné povahy celistvý, pokládám za důležité vysvětlit v této práci pojem účastníků řízení v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

Za účastníky řízení o zrušení OOP nebo jeho části považuje soudní řád správní navrhovatele na straně aktivně legitimované a odpůrce na straně pasivně legitimované. Odpůrcem se dle § 101a odst. 3 rozumí ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Může se tedy jednat například o obec či kraj, pokud opatření obecné povahy vydal jeho orgán, nebo též jednotlivá ministerstva, jiné správní orgány či například též Českou národní banku.<sup>77</sup> Otázka pasivní legitimace ve vztahu k obci nebyla správními soudy resp. Nejvyšším správním soudem vykládána jednotně. Dvojitý náhled na danou věc spočívá v otázce, zda je pasivně legitimována obec či pouze její orgán (zastupitelstvo obce, rada obce...), který opatření obecné povahy vydal. Názory jednotlivých senátů na danou věc se lišily a důsledkem toho bylo, že věc musela být dle § 17 s.ř.s. postoupena rozšířenému senátu. Za zmínku stojí rozhodnutí prvního senátu Nejvyššího správního soudu, který zastával menšinový názor, že pasivně legitimovaným je orgán obce, který OOP vydal a nikoli obec jako taková. Tento názor rozvíjí v rozsudku ze dne 16.12.2008, č.j. 1 Ao 3/2008 – 136. Dle tohoto rozsudku není pro pasivní legitimaci orgánu obce podstatné, že tento orgán není subjektem práv a povinností ve smyslu soukromoprávním. Pasivní legitimaci orgánu obce vyvozuje z ustanovení § 33 s.ř.s., dle kterého je odpůrcem ten, o němž to stanoví tento zákon. Způsobilost být účastníkem řízení má správní orgán. První senát NSS tak dospěl k závěru, že orgány obce (zastupitelstvo obce či rada obce) vydávající OOP jsou správními orgány dle s.ř.s. a SpŘ a jsou tedy pasivně legitimovány v řízení o zrušení OOP. Rozšířený senát NSS, kterému byla věc postoupena, konstatoval toto: „*Mohlo by se jevit, že pasivně legitimovaným v řízení o zrušení OOP nebo jeho části je orgán obce. Na druhou stranu však nelze opomenout, že pokud zastupitelstvo (či rada obce) vydává opatření obecné povahy, činí tak jménem obce. Pokud by pasivně legitimovaným bylo zastupitelstvo obce, musel by soud jednat se zastupitelstvem jakožto kolektivním orgánem, jehož vůle se utváří hlasováním členů zastupitelstva. Jednotlivá zasedání zastupitelstva jsou však plánována zpravidla s velkým předstihem a může být velmi komplikované náhle svolat zastupitelstvo za účelem vyjádření se k návrhu na zrušení*

---

<sup>77</sup> JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 868

*opatření obecné povahy, pověření osoby k jednání před soudem atd. Pokud soudní řád správní označuje za správní orgán obec, je tomu tak proto, aby jako odpůrce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vystupoval obecní úřad jako vykonavatel přenesené působnosti, nikoliv obec jakožto samosprávný celek. Povaha rozhodování obce ohledně vydání opatření obecné povahy dle stavebního zákona je však kvalitativně jiná, vydává je obec v samostatné působnosti (tedy korporace neúředního typu).“<sup>78</sup>*

Existence přímo voleného zastupitelstva obce je jedním z nejnápadnějších projevů práva na samosprávu. Nositelem však není zastupitelstvo obce, nýbrž územní samosprávná jednotka (veřejnoprávní korporace, v našem případě obec). Rozšířený senát věc uzavřel tak, že odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je dle § 101a odst. 1 s.ř.s. oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Z důvodu zmíněného přezkoumání tvrzeného dotčení soudem musí navrhovatel v návrhu uvést, jakým způsobem OOP zasáhlo do jeho veřejných subjektivních práv. Navrhovatelovo označení „zkrácení na právech opatřením obecné povahy“ zkoumá soud v soudním řízení. K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku, když konstatoval, že *„přípustný je ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.“*<sup>79</sup> V případě, že by toto tvrzení v návrhu chybělo a nebylo by ani na výzvu soudu doplněno, soud návrh dle § 37 odst. 5 s.ř.s. odmítne.

Dále dle NSS nestačí, když navrhovatel tvrdí, že opatření obecné povahy či proces jeho přijímání jsou nezákonné, aniž by současně s tím tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Podmínka pro přiznání aktivní procesní legitimace bude splněna, pokud bude stěžovatel *„logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným OOP“*<sup>80</sup>. Případná „myslitelnost“ dotčení opatřením obecné povahy závisí na povaze předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné daným OOP.

<sup>78</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, sp.zn. 1 Ao 1/2009

<sup>79</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, sp.zn. 1 Ao 1/2009

<sup>80</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009 - 120

Co si ale představit pod „konsekventním“ tvrzením? Tuto formulaci použil NSS ve svém dalším rozhodnutí<sup>81</sup> ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které se týkalo stanovení místní úpravy provozu prostřednictvím zákazové značky „zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 9 tun“. Navrhovatel svoje podání odůvodňoval tím, že tento zákaz uložený OOP mu znemožňuje v dané oblasti podnikat, jelikož nemůže vjet do areálu vlastníku podniku. Tuto skutečnost NSS považoval za „konsekventní“ tvrzení navrhovatele a dotčení jeho právní sféry. Dle NSS byla tedy splněna podmínka pro podání návrhu na zrušení OOP.

V jiném případě, rozsudkem NSS 7 Ao 3/2009 byl návrh na zrušení OOP odmítnut. Nebyla prokázána dostatečná aktivní legitimace. Jednalo se o stanovení místní úpravy provozu prostřednictvím značek „zákaz odbočování vlevo“ a zákaz odbočování vpravo“. Omezující dopravní značky se nacházely v jiné části obce, než se nacházel podnikatelský areál navrhovatele a nemohlo tedy být zasaženo do jeho právní sféry.

Pojem „dotčenost“ právní sféry navrhovatele je blíže rozvedena v usnesení NSS 1 Ao 1/2009 týkající se územního plánování. *„Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo toto území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští.“* Aktivní procesní legitimaci by mohl dostat např. vlastník sousedícího pozemku s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod. Tento výklad pojmu „dotčenosti“ s dopadem na rozšíření aktivní procesní legitimace by se mohl vztáhnout i na oblast dopravního značení. V případě, že by bylo např. na určitou pozemní komunikaci nainstalováno dopravní značení „zákaz vjezdu všech vozidel“ mohl by se s návrhem na zrušení OOP obrátit na soud i takový navrhovatel, který u této pozemní komunikaci nebydlí, nepodniká apod. Jednalo by se například o osobu, která bydlí v ulici (která je prakticky jedinou alternativou ke komunikaci, kde je opatřením obecné povahy vjezd zakázán), kde v důsledku přesunutí dopravy v souvislosti s OOP došlo ke zvýšení hluku, emisí apod.<sup>82</sup> V rozsudku ze dne

<sup>81</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.8.2009, sp.zn. 7 Ao 3/2009

<sup>82</sup> HEJČ, David. Otázka aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v oblasti dopravního značení. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 2010, č. 21, s. 780-785.

21.4.2010, sp. zn. 8 Ao 1/2010 Nejvyšší správní soud výslovně stanovil tři kategorie osob, které mohou být dotčeny územním plánem dle stavebního zákona. Především se jedná o osobu, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno, tedy vlastník pozemku nebo jiné nemovité věci a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám), nikoli však nájemce. Dále může být aktivně legitimován i navrhovatel, který, ačkoliv sám není vlastníkem nemovitosti nebo oprávněným z věcného práva k cizí nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští (typicky vlastník sousedního pozemku viz výše). Jako třetí kategorii vymezil NSS dle čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti.“

Mohla by vyvstávat otázka, zda je pro aktivní legitimaci relevantní pouze tvrzení dotčení právní sféry navrhovatele, které navrhovatel přímo uvede ve svém návrhu na zrušení OOP či zda lze za tvrzení dotčení se stejnými právními účinky považovat i skutečnosti, které nejsou v návrhu výslovně poznamenány, ale z takového návrhu přesto vyplývají. Výše naznačený problém můžeme označit za formální a materiální nahlížení na tvrzení dotčení. Judikatura se doposud tímto problémem nezabývala. Tato otázka by nastala v případě, že navrhovatel by v návrhu sice tvrdil, že je dotčený ve své právní sféře, ale toto tvrzení by bylo pro aktivní procesní legitimaci nedostatečné, nicméně z obsahu návrhu by bylo zřejmé, že k dotčení právní sféry navrhovatele došlo. Dle principu, že obsah má přednost před formou by se dalo říci, že pokud je dotčení právní sféry zřejmé alespoň z obsahu návrhu a ze zmíněných souvislostí v něm obsažených, měl by být navrhovatel aktivně legitimován k takovému podání.<sup>83</sup>

Výše uvedený výklad § 101a odst. 1 ještě není úplný a plně vyčerpávající. Paragraf 101a odst. 1 ve své větě druhé dále stanoví, že „*Pokud by však navrhovatel byl současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat žalobu ve správním soudnictví, může podatel návrh na zrušení OOP podat pouze s touto žalobou.*“ Jak tomuto ustanovení rozumět? Krajský soud v Praze si tuto dikci zákona vyložil tak, že navrhovatel musí ve svém návrhu na zrušení OOP tvrdit, že využil možnosti brojit proti rozhodnutí správního orgánu (zde konkrétně proti rozhodnutí o umístění stavby), který byl vydán na základě dotčeného OOP, odvoláním a následně

---

<sup>83</sup> HEJČ, David. Otázka aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v oblasti dopravního značení. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 2010, č. 21, s. 780-785.

eventuelně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. s.ř.s. S touto žalobou by pak mohl spojit návrh na zrušení napadeného OOP nebo jeho části, jehož bylo ve správním rozhodnutí (zde v územním rozhodnutí) užito.<sup>84</sup> Svě rozhodnutí odůvodnil ve zmíněném rozhodnutí Krajský soud v Praze tak, že „*Správní soudnictví je postaveno na principu subsidiarity ve vztahu k formám napadení aktů správních orgánů. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany, a to způsobem a za podmínek stanovených s. ř. s.*“ Takový názor však nezastával Nejvyšší správní soud, který tvrdil, že smyslem § 101a odst. 1 je, aby v případě, že již je podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, přitom žalobce zpochybňuje již samotné opatření obecné povahy, z něhož správní rozhodnutí vychází, byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy současně s touto žalobou, nikoli samostatně. „*Soudní řád správní však nestanovuje povinnost brojit proti rozhodnutí ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, pouze stanoví podmínku, že pokud tak navrhovatel učinil a dostal se do fáze, kdy je tato věc napadnutelná žalobou či jiným návrhem, musí návrh na zrušení opatření obecné povahy s takovou žalobou (návrhem) spojit.*“<sup>85</sup> Zmíněné zákonné ustanovení by se tak mělo vykládat v tom smyslu, že zákon v souvislosti s podáním návrhu na zrušení OOP nevyžaduje vyvolat správní řízení, či pokračování v něm, z důvodu vydání pravomocného rozhodnutí, které by poté šlo eventuelně napadnout správní žalobou. S tvrzením Nejvyššího správního soudu se naprosto ztotožňuji. Pokud bychom totiž následovali výklad Krajského soudu v Praze zmíněný výše, mohlo by v praxi dojít k případu, kdy navrhovatel brojí proti správnímu rozhodnutí ve správním řízení (jehož výsledkem by mělo být pravomocné rozhodnutí, proti kterému by bylo možno podat správní žalobu), zatímco mu běží tříletá prekluzivní lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve správním soudnictví. Takto by se mohlo jednoduše stát, že lhůta k podání návrhu na zrušení OOP marně uplyne a navrhovatel ztratí navždy právo domáhat se zrušení dotčeného OOP u soudu. Jelikož by tímto postupem vznikala značná právní nejistota a v konečném důsledku by mohlo být odepřeno i Listinou zaručené právo přístupu k soudu, lze výklad Krajského soudu v Praze považovat za nesprávný.

---

<sup>84</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30.3.2012, č.j. 50 A 1/2012 - 68

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2012, sp.zn. 5 Aos 2/2012

Dle § 101a odst. 2 může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, podat též obec. Krajem je v této souvislosti nutno rozumět kraj ve smyslu vyššího samosprávně územního celku dle zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a nikoliv kraj ve smyslu zákona o územním členění státu.<sup>86</sup> V této souvislosti je na místě řešit otázku, zda může návrh na zrušení OOP vydaného krajem podat pouze obec, která je zkrácena opatřením obecné povahy na svých právech (resp. zda se napadené OOP přímo týká území příslušné obce) či zda tento návrhu může podat i obec příslušného kraje, jejichž práv se OOP netýká. Krajský soud v Praze ve svém rozsudku<sup>87</sup>, který při rozhodování o kasační stížnosti potvrdil rozsudkem ze dne 14. 2. 2013, sp.zn. 7 AOs 2/2012 Nejvyšší správní soud, uvedl, že „*Kdyby soud akceptoval názor odpůrce, tedy že obec je legitimována podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jen v části týkající se jejích práv i území, legitimaci předvídanou ustanovením § 101 odst. 2 soudního řádu správního by nemístně zúžil a přiblížil jí spíše legitimaci dané ustanovením § 101 odst. 1 s. ř. s. Jediný limit, byť ani ten neplyne přímo z textu zákona, je třeba spatřovat v tom, že pro splnění podmínky legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s. je třeba, aby se jednalo o obec, která je součástí kraje, jehož opatření obecné povahy napadá.*“ Krajský soud se tedy přiklonil k názoru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat i obec (nacházející se v kraji, který OOP vydal), jejichž práv a území se dané OOP netýká. Zároveň však vyslovil předpoklad, že takovýto návrh může podat pouze obec, jejíž území spadá do kraje, který opatření obecné povahy vydal, a nikoli již obec, která je součástí kraje jiného. O tomto dílčím závěru se však dá polemizovat. Výše v této práci jsem se zmínila o tom, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat i např. vlastník sousedního pozemku, který sousedí s OOP regulovaným územím (Jednalo by se o takového navrhovatele, který, ačkoliv sám není vlastníkem nemovitosti nebo oprávněným z věcného práva k cizí nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští.). Tento výklad by se dal jistě aplikovat i na problém aktivní legitimace obcí. V případě, kdy by bylo krajem vydáno takové OOP, které by se svým významem obcí v sousedním kraji výrazně dotýkalo, bylo by logické, aby, v souvislosti

<sup>86</sup> JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 867

<sup>87</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19.12.2011, sp.zn. 50 A 6/2012

s předchozím výkladem, mohla i takto „dotčená“ obec návrh na zrušení OOP či jeho části podat. Tento názor je zastáván i autory komentáře<sup>88</sup> k soudnímu řádu správnímu, kde je uvedeno, že možnost, aby návrhu na zrušení OOP podala i obec mimo území kraje, které dotčené OOP vydal, nelze a priori vyloučit.

V právní úpravě, která byla účinná do 31.12.2011 tj. do novely s.ř.s, mohlo návrh na zrušení opatření obecné povahy vydané obcí nebo krajem podat i Ministerstvo vnitra. Současná právní úprava však umožňuje, aby věcně příslušný ústřední správní úřad mohl nezákonné opatření obecné povahy zrušit v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Z toho důvodu zákonodárny sbor vynechal v soudním řádu správním ustanovení, které přímo zmocňuje ústřední správní orgán k podání návrhu na zrušení OOP, jelikož je dle něj úprava ve správním řádu dostačující.<sup>89</sup>

Dle § 5 s.ř.s. pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Toto ustanovení podpořil i NSS svou argumentací v rozhodnutí čj. 2 Afs 98/2004-65 ze dne 12.5.2005, kde konstatoval toto: *„Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“* (Více k tomuto viz výše – otázka vyčerpání žaloby ve správním soudnictví). Správní řád však v § 173 odst. 2 vylučuje podat proti opatření obecné povahy opravný prostředek. Určitý „opravný prostředek“ ve formě námitek a připomínek může být podán osobami zákonem určenými jen proti návrhu opatření obecné povahy, a to ještě před jeho přijetím a před jeho účinností. Dalo by se tedy konstatovat, že soudní přezkum opatření obecné povahy dle soudního řádu správního je možný, a že se podmínka uvedená v § 5 neuplatní. Otázkou vyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení týkající se vydání opatření obecné povahy, se zabýval i Nejvyšší správní soud. Zabýval se především otázkou možnosti

---

<sup>88</sup> JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 868

<sup>89</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

soudního přezkumu OOP, pokud navrhovatel v rámci správního řízení nepodal námitky resp. připomínky. NSS konstatoval, že není v zásadě podstatné, zda navrhovatel byl účastníkem předchozího řízení. *„Koncepce soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení OOP není založena na principu formální či materiální subsidiarity v tom smyslu, že by aktivní legitimace k podání takového návrhu náležel pouze tomu, kdo svoje práva uplatňoval v řízení o vydání opatření obecné povahy. Není tedy rozhodné, zda navrhovatel uplatnil svou námitku resp. připomínku v řízení před správním orgánem.“* V dalším rozhodnutí<sup>90</sup> však NSS svůj názor změnil. K tomu, aby mohl navrhovatel podat návrh na zrušení OOP je dle jeho názoru zapotřebí, aby v předchozím řízení o vydání OOP uplatnil námitky resp. připomínky. Přístup k posuzování aktivní procesní legitimace sjednotil až rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když konstatoval následující: *„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 nezavazuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.“*<sup>91</sup>

#### **4.2.2 Podání návrhu**

K tomu, aby se správní soud zabýval přezkumem opatření obecné povahy v rámci řízení o zrušení OOP nebo jeho části, je zapotřebí podání návrhu na zrušení OOP, na jehož základě správní soud začne ve věci jednat. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podává navrhovatel. Tím je dle § 101a odst. 1 s.ř.s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Dle § 101a odst. 2 může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, podat též obec. (k problematice účastníků řízení viz kapitola 4.2.1)

Návrh na zrušení opatření obecné povahy lze podat do 3 let ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty k podání návrhu nelze dle zákona prominout. Tříletá lhůta byla do s.ř.s. zavedena novelou 303/2011 Sb. Do té doby nebyla lhůta pro podání návrhu v zákoně stanovena vůbec. Možnost podání návrhu bez jakéhokoli časového omezení však vnášela pro adresáty právní nejistotu. Nově zavedená lhůta koresponduje s lhůtou, která je stanovena v zákoně č. 500/2004

---

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, č.j. 9 Ao 2/2009 – 54

<sup>91</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č.j. 1 Ao 2/2010 - 116

Sb., správní řád. Podle správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Kromě toho, aby lhůta ve správním řádu a v soudním řádu správním byla shodná, bylo dalším důvodem pro zavedení právě tříleté lhůty dle důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb. skutečnost, že tři roky jsou považovány zákonodárci za přiměřený kompromis mezi požadavkem legality a principem právní jistoty. V případě, že by však nebyl návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v zákonem stanovené lhůtě podán, uplatní se zásada presumpce správnosti správních aktů. Následkem nepodání návrhu by bylo to, že návrh na zrušení OOP nebude již nikdy možné ve správním soudnictví podat. Jelikož OOP není považováno za jiný právní předpis ve smyslu ustanovení 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, nebude možno zrušit opatření obecné povahy pro nezákonnost ani v řízení před Ústavním soudem.

Zákon č. 303/2011 Sb., který novelizoval soudní řád správní, v přechodných ustanoveních v čl. II. bod 8 vztáhl nově zavedenou tříletou lhůtu pro podání návrhu na zrušení OOP i na ta opatření obecné povahy, která nabyly účinnosti přede dnem nabytí účinnosti novely soudního řádu správního. Konkrétně je zde stanoveno, že *„Proti OOP, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (tzn. před 1.1.2012), lze podat návrh na jeho zrušení nejpozději do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené OOP nabylo účinnosti.“* Tato úprava se mi nezdá být příliš vhodně zvolená. Před novelou soudního řádu správního měli adresáti opatření obecné povahy určitou právní jistotu, že lhůta pro podání návrhu na zrušení OOP je dle zákona neomezená. Tím, že nově zavedená tříletá lhůta byla vztažena i na OOP, která nabyly účinnosti již před 1.1.2012, bylo zasaženo do této právní jistoty adresáta OOP a do jeho legitimního očekávání, že může návrh na zrušení OOP podat prakticky bez časového omezení. U opatření, která nabyly účinnosti více než tři roky před nabytím účinnosti novely s.ř.s., tak byla úplně vyloučena možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy před správními soudy. Tímto bylo dle mého názoru zasaženo do práva na svobodný přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a do práva dle čl. 36 odst. 2, který garantuje možnost obrátit se na soud, aby tento přezkoumal, zda rozhodnutí orgánu veřejné správy není nezákonné. Pro zachování právní jistoty a legitimního očekávání adresátů veřejné správy by tak bylo mnohem lepší, pokud by se novela soudního řádu správního aplikovala pouze na opatření obecné povahy, jež nabyly účinnosti až po 1.1.2012 nebo pokud se tedy vztahuje současná úprava i na dřívější OOP, měla být pro tyto lhůta pro

podání návrhu na zrušení OOP stanovena alespoň na tři roky od nabytí účinnosti novely s.ř.s. Pro případy, kdy byl návrh na zrušení OOP nebo jeho části podán ještě před 1. lednem 2012 a o němž nebylo do účinnosti novely s.ř.s. rozhodnuto, stanoví zákon č. 303/2011 Sb. v čl. II bodu 9, že se toto řízení dokončí podle dosavadních právních předpisů.

#### **4.2.2.1 Náležitosti návrhu na zrušení OOP nebo jeho části**

Aby se správní soud návrhem na zrušení opatření obecné povahy vůbec zabýval, musí návrh splňovat zákonem stanovené náležitosti. O těchto náležitostech bude pojednáno na následujících řádcích.

Návrh na zrušení OOP lze učinit písemně, ústně do protokolu a eventuálně i v elektronické formě se zaručeným elektronickým podpisem dle zvláštního zákona. Z každého takového podání musí být zřejmé, kdo ho činí, čeho se týká, proti komu směřuje, co navrhuje a musí být také podepsáno a datováno. Podání musí být předloženo v potřebném počtu stejnopisů. Návrh, kromě výše uvedených obecných náležitostí podání, musí obsahovat návrhové body. Z návrhových bodů musí být jasně patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Stanovením povinnosti uvést již v návrhu všechny návrhové body, kterými se má soud zabývat, se zavedla do řízení o zrušení OOP tzv. zásada koncentrace řízení.<sup>92</sup> Nejvyšší správní soud vymezil koncentraci řízení tak, že určité úkony je třeba učinit v určité etapě řízení, např. do skončení ústního jednání, s tím, že na později učiněné úkony nemusí či nesmí být brán zřetel.<sup>93</sup> Vzhledem ke tříleté lhůtě, ve které lze návrh na zrušení OOP podat, je zásada koncentrace v řízení dle § 101a a násl. s.ř.s. upravena tak, že pokud návrh obsahuje stanovené náležitosti, nelze jej v dalším řízení rozšiřovat na dosud nenapadené části OOP nebo je rozšiřovat o další návrhové body. Skutečnosti, které nebudou v návrhu uvedené, nebude soud přezkoumávat, jelikož u nich bude platit presumpce správnosti. Dle § 101b odst. 2 může však žalobce kdykoli za řízení návrhové body omezit. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., spatřuje podobnost návrhových bodů v žalobních bodech dle § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s., které se uplatňují v žalobě v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Ze žalobních bodů (resp. návrhových bodů), jak bylo již zmíněno výše, musí být jasně patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje

<sup>92</sup> JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 879

<sup>93</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2005, č.j. 7 As 10/2006-81

navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Nejvyšší správní soud pokládá za důležité, aby tyto skutkové a právní důvody, v nichž navrhovatel spatřuje nesprávnost či nezákonnost napadeného rozhodnutí (resp. OOP), byly dostatečně určité a aby přímo vypovídaly o tom, jakým konkrétním způsobem bylo vydáním opatření obecné povahy zasaženo do navrhovatelových práv. V návrhu nestačí pouze uvést jednotlivá práva a povinnosti obsažená v jednotlivých právních ustanoveních, které má správní orgán vůči adresátovi a naopak, ale musí též být z návrhu patrné, jaká konkrétní práva adresáta byla rozhodnutím (resp. OOP) dotčena. K tomuto se vyjádřil i NSS ve svém rozsudku ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005 – 58, ve kterém konstatoval, že *„Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých "obvyklých" nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytyčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného....“*

#### **4.2.3 Osoby zúčastněné na řízení**

Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí (opatřením obecné povahy) nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky řízení (§ 34 odst. 1 s.ř.s.).

Před účinností novely, tj. do 31.12.2011, vylučoval soudní řád správní účast dalších osob na řízení o návrhu na zrušení OOP. V důvodové zprávě k zákonu č. 303/2011 Sb., který osoby zúčastněné do s.ř.s. zavedl, je konstatováno toto: *„Není důvodu takto omezovat procesní práva osob, jejichž práv se návrh může dotýkat.“* Novým zněním ustanovení § 101b je tak umožněna přítomnost osob zúčastněných na řízení, přičemž § 101b odst. 4 výslovně odkazuje na přiměřené užití § 34, které se týká osob zúčastněných na řízení. Je na místě zdůraznit, že institut osoby zúčastněné na řízení dle s.ř.s se liší od pojetí institutu osoby zúčastněné na řízení dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Zatímco vedlejší účastník dle občanského soudního řádu poskytuje jakousi procesní pomoc jedné ze stran, osoba zúčastněná na řízení hájí svá vlastní práva, která mohou být správním úřadem dotčena. Tento institut byl

zákonodárcem pojat na principu alespoň možného přímého dotčení na právech a povinnostech, a pokrývá tak všechny eventuality účasti na řízení osob s relevantním právním zájmem na věci, avšak zásadně bez ohledu na jejich případný postoj.<sup>94</sup>

K získání postavení osoby zúčastněné na řízení „je třeba v souladu s § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s. splnit kritérium formální (tj. výslovné oznámení, že osoba bude vykonávat v řízení práva osoby zúčastněné) a současně s tím splnit alespoň jedno ze dvou materiálních kritérií (prvním z nich je přímé dotčení práv a povinností těchto osob správním rozhodnutím (opatřením obecné povahy), resp. nečinností správního orgánu; druhým pak možné dotčení těchto práv či povinností zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu).“<sup>95</sup> Osoba zúčastněná na řízení má povinnost ze své vůle soudu oznámit, že hodlá práva osoby zúčastněné na řízení vykonávat. Zároveň § 34 odst. 2 ukládá předsedovi senátu vyrozumět v úvahu připadající osoby o probíhajícím řízení a vyzvat je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Pokud taková osoba v soudem určené lhůtě nereaguje, resp. sdělí soudu svou vůli uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení až po uplynutí lhůty stanovené ve vyrozumění, práva osoby zúčastněné na řízení jí nenáleží a soud s ní nadále jako s osobou zúčastněnou na řízení nejedná.

Osoby zúčastněné na řízení mají například právo nahlížet do spisu, právo předkládat písemná vyjádření, mají také právo být vyrozuměny o nařízeném jednání, mohou také podat kasační stížnost. Doručuje se jim též žaloba (návrh) a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí atd. Dle § 34 odst. 3 nemohou disponovat předmětem soudního řízení (nemohou tedy navrhopvat jeho přerušeni apod.). Problematika osob zúčastněných na řízení se řídí dikcí § 34 s.ř.s. Řízení o zrušení opatření obecné povahy má však od tohoto ustanovení dvě odchylky. Jelikož navrhovateli nejsou z povahy opatření OOP známi všichni adresáti takového opatření, nemusí navrhovatel ve svém návrhu označit osoby, které připadají jako osoby zúčastněné na řízení. Jelikož se opatření obecné povahy může např. vztahovat na všechny obyvatele určité obce (v případě územních plánů), musel by tak navrhovatel označit všechny tyto obyvatele.<sup>96</sup> Tato povinnost by však byla nelogická a příliš by navrhovatele zatěžovala. Povinnost předsedy senátu takové osoby, které přicházejí v úvahu jako adresáti OOP, vyrozumět o

<sup>94</sup> Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29.5.2008, č.j. 1 Afs 76/2008 – 246

<sup>95</sup> rozsudek NSS ze dne 26.8.2010, č.j. 1 As 17/2010 – 294

<sup>96</sup> JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 882

probíhající řízení a vyzvat je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, však není dotčena. Takovéto vyrozumění by se doručovalo, z důvodu velkého množství adresátů, veřejnou vyhláškou.

Dále se v řízení o zrušení opatření obecné povahy neuplatní § 34 odst. 4 s.ř.s. Dle tohoto ustanovení je soud povinen usnesením vyslovit, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nespĺňuje, není osobou zúčastněnou na řízení. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. k tomu říká: *„Důvodem zařazení odstavce 4 je skutečnost, že ustanovení § 34 v současném znění počítá s řízením o žalobě proti rozhodnutí nebo nevydání rozhodnutí. Opatření obecné povahy se však za rozhodnutí nepovažuje, proto je vhodné, aby se ustanovení § 34 o osobách zúčastněných na řízení použilo při zohlednění zvláštností řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy i v tomto řízení.“* Z tohoto tvrzení se však stejně nedozvíme, proč konkrétně soud nemůže v této věci rozhodnout (vydat usnesení). Dle komentáře k s.ř.s.<sup>97</sup> je důvodem *„vedle potenciálně velkého množství takovýchto osob, lhůta pro rozhodnutí soudu ve věci opatření obecné povahy. Proti usnesení podle § 34 odst. 4 je totiž přípustná kasační stížnost, a soud by tak měl teoreticky vyčkat, jak bude posouzena Nejvyšším správním soudem, a teprve následně rozhodovat o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.“* To je však ve lhůtě devadesáti dnů, které k vydání rozhodnutí poskytuje § 101d odst. 2 s.ř.s., zcela nereálné. Z důvodu nemožnosti aplikace § 34 odst. 4 s.ř.s. soud explicitně o osobách, které se domáhají postavení osob zúčastněných na řízení, ale pouze s nimi fakticky jako s takovými osobami nejedná a za takové je, i bez uvedeného usnesení, nepovažuje.

Vzhledem k možnému velkému množství osob zúčastněných na řízení by mohla nastat obava procesně technických obtíží, týkající se např. velkého množství odesílané, ale i přijímané korespondence při komunikaci mezi soudem a osobami zúčastněnými na řízení apod. Tuto obavu však eliminuje ustanovení § 34 odst. 5 s.ř.s., který dává možnost, aby soud rozhodl, že si mají osoby zúčastněné na řízení zvolit společného zmocněnce, prostřednictvím něhož budou v řízení uplatňovat svá práva. Takovýto postup by však soud zvolil pouze v případě, je-li počet osob zúčastněných na řízení mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh řízení.

---

<sup>97</sup> JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 882

#### 4.2.4 Rozhodnutí správního soudu

V případě, že jsou dány výše uvedené podmínky řízení (např. aktivní legitimace apod.) zabývá se správní soud samotným přezkumem opatření obecné povahy pro soulad se zákonem. Na následujících stránkách bude pojednáno o změnách, které přinesla novela soudního řádu správního, o podmínkách a povinnostech, které musí správní soud při svém rozhodování o zrušení OOP dodržovat a kterými se musí řídit.

Zákon č. 303/2011Sb. přinesl změny i do části s.ř.s. týkající se rozhodování soudu v rámci řízení o návrhu na zrušení OOP. Správní soud v řízení o zrušení OOP či jeho části je vázán rozsahem a právními důvody návrhu. Toto omezení soudu pouze na tzv. návrhové body však neplatilo v tomto řízení vždy. Před výše zmíněnou novelou bylo ustanovení § 101d odst. 1 upraveno tak, že „*Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.*“ V poslední větě tohoto ustanovení výslovně stálo, že soud „*není při rozhodování vázán právními důvody návrhu.*“ Správní soud tak přezkoumával napadené opatření obecné povahy v celé šíři, i nad rámec toho, co navrhovatel v návrhu na zrušení OOP označil. Současná právní úprava tak podporuje princip rychlosti a hospodárnosti řízení, jelikož se soud zabývá pouze tím, co navrhovatel označí jako sporné. Je nutné si položit otázku, zda by soud v případě, že by při přezkumu OOP zjistil takové nedostatky (vady) tohoto OOP, které navrhovatel v návrhu neuvedl, mohl napadnuté opatření obecné povahy pro takovéto vady zrušit či nikoli. Přikláním se k názoru, který zastávají autoři komentáře k soudnímu řádu správnímu,<sup>98</sup> že může dojít k situaci, kdy opatření obecné povahy může být soudem zrušeno i z důvodů, které soud pro zrušení OOP shledá, aniž by byly v návrhu výslovně uvedeny. „*Pokud např. soud zjistí jen z důvodu neproporčních účinků OOP, že toto vydal správní orgán, který k tomu neměl dostatek pravomoci, zruší toto opatření i bez ohledu na to, zda byl nedostatek pravomoci navrhovatelem navrhován.*“<sup>99</sup>

Novelou byla také prodloužena lhůta, během které musel správní soud ve věci rozhodnout. Původní třicetidenní lhůta se zdála zákonodárci jako nedostačující, jelikož požadavek takto rychlého projednání věci by mohl být na újmu kvalitě rozhodnutí a právům jednotlivých účastníků, a proto byla prodloužena na 90 dnů. Důvodová zpráva

<sup>98</sup> JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 885

<sup>99</sup> JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. s. 885

k zákonu č. 303/2011 Sb. prodloužení lhůty z původních třiceti na nových devadesát dnů odůvodnila takto: „Lhůtování tohoto typu řízení se neosvědčilo. Dosavadní úprava byla v rozporu s komplexní a závažnou povahou těchto věcí, u nichž urychlené rozhodnutí může být na újmu kvality rozhodnutí a právům účastníků. Zrychlený režim těchto řízení je však zachován jejich zařazením mezi věci přednostně projednávané a rozhodované dle nového znění § 56 odst. 3.“<sup>100</sup>

Po přezkumu opatření obecné povahy správní soud napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zruší, pokud shledá, že OOP nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo OOP vydal, překročil meze své působnosti či pravomoci. Opatření obecné povahy soud zruší i tehdy, pokud shledá, že OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

#### **4.2.4.1 Rozhodování bez nařízení jednání**

Pravidlem při soudním rozhodování je vždy nařízení ústního jednání, aby byla zachována zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání (srov. též čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 2 Ústavy). Výjimkou z této zásady je možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání. Tato výjimka však musí být vykládána s ohledem na zájmy účastníka řízení restriktivně, neboť je to účastník řízení, o jehož právech se rozhoduje, a tento účastník také s řízením disponuje. Účastníkům řízení svědčí tudíž základní právo, dané jim Listinou základních práv a svobod a Ústavou, kterým je právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudem) osobně účastnit, zpravidla bez ohledu na to, zda by jejich přítomnost měla vliv na vynesení rozhodnutí. Jestliže proto správní soud přítomnost účastníkům řízení v rozporu se zákonem neumožní, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva, dané jim uvedeným články Listiny základních práv a svobod a Ústavou.<sup>101</sup>

Ve zvláštních, zákonem stanovených případech, může správní soud, který je věcně a místně příslušný k rozhodování o návrhu na zrušení OOP, rozhodnout ve věci i bez nařízení jednání. § 101b odst. 4 s.ř.s. odkazuje na přiměřené užití § 76 s.ř.s. V tomto paragrafu lze najít podmínky a pravidla pro rozhodování bez nařízení jednání. Soud zruší napadené rozhodnutí (opatření obecné povahy) pro vady řízení bez jednání pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů

---

<sup>100</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>101</sup> Rozsudek NSS ze dne 29.8.2013, sp.zn. 7 Afs 69/2013

opatření obecné povahy. Dále může soud rozhodovat ve věci bez nařízení jednání pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné opatření obecné povahy. Zjistí-li soud, že opatření obecné povahy trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části opatření obecné povahy, soud vysloví nicotnou jen tuto část, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí OOP. Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání také, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci. Pokud však nejsou § 76 odst. 3 s. ř. s. dány žádné zákonem stanovené důvody pro jednání bez nařízení jednání, nařídí předseda senátu jednání. Pokud by rozhodoval správní soud o věci bez nařízení jednání, aniž byly splněny zákonné podmínky uvedené v § 51 s. ř. s., bylo by toto důvodem pro zrušení soudního rozhodnutí, neboť odnětí možnosti jednat před soudem by představovalo vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí.

#### **4.2.5 Algoritmus soudního přezkumu OOP dle NSS**

V soudním řádu správním je o řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pojednáno relativně obecně a není zde přesně stanovený postup správního soudu při přezkumu OOP. Nejvyšší správní soud proto v jednom ze svých rozhodnutí<sup>102</sup> postup soudu v řízení o zrušení OOP nastínil. Soud má postupovat v pěti krocích, přičemž v každém z nich zkoumá určitý druh nedostatků. Pro tento postup se ve správní teorii i praxi vžilo označení „algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy. Někdy se můžeme setkat také s označením „test“ opatření obecné povahy, jelikož se při něm „testuje“, zda opatření obecné povahy splňuje všechny potřebné, zákonem dané náležitosti. Tento algoritmus do účinnosti novely soudního řádu správního (tj. do 31.12.2011) aplikoval Nejvyšší správní soud při rozhodování o zrušení OOP vždy. Nejvyšší správní soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy aplikoval výše uvedený algoritmus postupně tak, že zkoumal, zda opatření obecné povahy splňuje všechny po sobě jdoucí kroky. Pokud po přezkoumání určitého kroku nebyly zjištěny nedostatky, obvykle soud konstatoval, že předmětné OOP dané kritérium splňuje, a

---

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98

proto v daném kroku algoritmu uspělo. V případě, že došel k závěru, že opatření obecné povahy nesplňuje byť i jedno z kritérií algoritmu, další kritéria již nezkoumal a opatření obecné povahy zrušil. V důsledku zavedení vázanosti soudu rozsahem a důvody návrhu novelou soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., musel být i přístup k aplikování algoritmu soudního přezkumu OOP pozměněn. Nově budou níže popsané kroky algoritmu užívány pouze v případě, učiní-li tyto kroky navrhovatel součástí návrhových bodů. Pokud tedy navrhovatel nebude v návrhových bodech žádat provedení (přezkoumání) určitého kroku algoritmu, nebude soud vůbec zkoumat, zda dané opatření obecné povahy tento krok algoritmu splňuje.

Podobnou cestu, jakou zvolil Nejvyšší správní soud pro přezkum opatření obecné povahy (tj. algoritmus přezkumu), zvolil i Ústavní soud v řízení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústavní soud v nález ze dne 22.3.2005, sp.zn. Pl. ÚS 63/04 postupuje při přezkumu obecně závazné vyhlášky v řízení podle výše zmíněného článku Ústavy dle takzvaného „testu čtyř kroků“. Tento „test“ se skládá z celkem ze čtyř kroků, v rámci nichž Ústavní soud zkoumá, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje všechny zákonem stanovené požadavky. V rámci prvního kroku zkoumá Ústavní soud pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky. Ve druhém kroku testu přezkoumává otázku, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání *ultra vires*). Tato první dvě kritéria jsou kritéria formální. V rámci třetího kroku se řeší otázka, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a jako poslední se přezkoumává obsah vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (tzn., zda obec přijetím napadené obecně závazné vyhlášky nejednala zjevně nerozumně). Třetí a čtvrtý krok se považují za materiální kritéria, jelikož se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu. Ústavní soud zkoumá, zda obecně závazná vyhláška splňuje všechny po sobě jdoucí kroky. V případě, že by některý krok nebyl splněn, Ústavní soud již další nezkoumá a obecně závaznou vyhlášku zruší (tedy je zde používán stejný postup při nesplnění byť i jednoho kroku testu, jako byl postup NSS v řízení o zrušení OOP před novelou soudního řádu správního).

Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, tak jak byl stanoven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98, spočívá v pěti krocích, které vyplývají z § 101d odst. 1 a 2 s.ř.s.:

1. Přezkum, zda správní orgán, který opatření obecné povahy vydal, měl k vydání OOP dostatek pravomoci.
2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání OOP nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti.
3. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem.
4. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem.
5. Přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

První tři hlediska jsou tzv. hledisky formálními, přičemž čtvrté a páté můžeme považovat za hlediska materiální. Jednotlivé body uvedené výše budou na následujících řádcích rozepsány podrobněji.

V prvním kroku algoritmu přezkumu zkoumá soud dostatek pravomoci správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal. Pravomoc spatřujeme v oprávnění správního orgánu vykonávat veřejnou moc. Správní orgán je oprávněn při výkonu své pravomoci, která mu byla svěřena, postupovat v jejích mezích. V případech, kdy je tedy správní orgán zmocněn k vydání opatření obecné povahy, jehož prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem, můžeme říci, že správní orgán vykonává svou činnost (vydání OOP) v mezích své pravomoci.<sup>103</sup>

Dále přezkoumává soud otázku, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze své působnosti, která je mu svěřena zákonem (jednalo by se o jednání *ultra vires*). Nejvyšší správní soud konstatoval, že je třeba rozlišovat působnost věcnou, osobní, územní a časovou. Věcnou působností rozumíme okruh věcných oblastí, v rámci kterých správní orgán vykonává svoji pravomoc (např. doprava, územní plánování...). Osobní působnost lze definovat jako okruh osob, vůči kterým správní orgán působí. Správní orgán může svou pravomoc vykonávat pouze na určitém, jemu

---

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98

svěřeném území. Otázce územního omezení pravomoci správního orgánu říkáme územní působnost. Působnost časová přichází v úvahu pouze tehdy, pokud je pravomoc správnímu orgánu svěřena pouze na určité časové období. Lze tedy shrnout, že „*správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy)*.“<sup>104</sup>

V další části testu soud zkoumá, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v rámci stanoveného postupu, který je upraven v zákoně. Klade se tedy důraz na procesní postup správního orgánu během vydávání OOP. Tato podmínka bývá nejčastější příčinou pro zrušení opatření obecné povahy.<sup>105</sup>

V pořadí čtvrtým kritériem je přezkum týkající se případného rozporu opatření obecné povahy s hmotným právem. Toto hledisko již považuje NSS nikoli za hledisko formální, nýbrž za hledisko materiální, jelikož se týká samotného obsahu opatření obecné povahy. Součástí tohoto kroku je také zjištění, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.

Posledním hlediskem, na které se soud při přezkumu OOP zaměřuje, je proporcionalita napadeného opatření obecné povahy. Proporcionalitu nebo také přiměřenost, lze chápat dvojím způsobem. Takzvaná proporcionalita v širším smyslu je chápána jako obecná přiměřenost právní regulace. Tato myšlenka NSS byla v judikátu rozvedena tak, že „*mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z toho důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svoji rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů*.“<sup>106</sup> K tomu, aby tento úkol byl splněn, musí soud zkoumat soulad opatření obecné povahy se zákonem i z hlediska tzv. kritéria vhodnosti, kritéria potřebnosti a kritéria minimalizace zásahů. Kritérium vhodnosti znamená, zda opatření obecné povahy umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Kritérium potřebnosti lze spatřovat v tom, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem. (např. právním předpisem či rozhodnutím). Dále se sleduje, zda OOP zbytečně moc neomezuje svůj neurčitý okruh adresátů – tzv. kritérium minimalizace zásahů. Druhým způsobem chápání proporcionality je proporcionalita v takzvaném užším smyslu. Takto

<sup>104</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98

<sup>105</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří, DÁVID, Radovan, KYNCL, Libor (eds.). *Dny práva 2009 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 1970

<sup>106</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98

lze proporcionalitu opatření obecné povahy chápat tak, zda jsou následky způsobené opatřením obecné povahy úměrné sledovanému cíli.<sup>107</sup>

K pojetí výkladu posledního kroku algoritmu (tj. přiměřenosti) byly vyjádřeny různé názory jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu především ve věcech týkajících se územních plánů. Tyto neshody mezi senáty musel vyřešit až rozšířený senát NSS. Druhý senát NSS v rozhodnutí ze dne 5.2.2009, sp.zn. 2 Ao 4/2008 vyslovil názor, že: „*Soud je oprávněn posoudit, zda mezi navrhovaným využitím území a z toho plynoucím omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na optimálním využití území obce. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území pak musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem.*“ První senát Nejvyššího správního soudu se s názorem druhého senátu neztotožnil. Podle prvního senátu argumentační postup užitý druhým senátem nemá příliš co do činění s principem přiměřenosti. „*Přiměřeností je podle prvního senátu myšlen, ať je již použito jakékoliv vnímání tohoto principu a z toho plynoucí míry přezkumu úvahy rozhodujícího subjektu, vztah cíle (cíle regulace) ke zvolenému prostředku (regulatorní technice).*“<sup>108</sup> Prostředky zvolené k dosažení cíle musí být nejenom vhodné, ale zároveň nesmí jít nad rámec nezbytně nutného. Z názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterému první senát věc předložil, v usnesení ze dne 21.7. 2009, sp.zn. 1 Ao 1/2009 plyne, že v případě, kdy je územním plánem (OOP) zasaženo do vlastnického práva osob, je třeba zkoumat, zda byly odpůrcem v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ty budou podle rozšířeného senátu dodrženy, pokud má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, pokud je tento zásah činěn v nezbytně nutné míře, pokud je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, pokud je zásah činěn nediskriminačním způsobem a také pokud je zásah činěn s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu. Co se týče hledání vyváženosti mezi soukromými a veřejnými zájmy v rámci

<sup>107</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98

<sup>108</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009

územního plánování a koordinace veřejných a soukromých zájmů opakovaně NSS judikoval mimo jiné v rozhodnutí ze dne 21.10.2009, sp.zn. 6 Ao 3/2009, že není-li zvolené věcné řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti řešení zvoleného územním plánem nevyjadřuje (tzv. zásada zdrženlivosti Nejvyššího správního soudu při zasahování do politickým procesem vygenerovaných rozhodnutí o využití určitého území).

Vzhledem ke shora uvedeným krokům algoritmu soudního přezkumu OOP lze shrnout, že dojde-li soud 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>109</sup>

Správní soud může zrušit opatření obecné povahy také v případě, že shledá, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (např. jeho obsah nedává rozumný smysl, je vnitřně rozporné apod.), musí jej také bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit.<sup>110</sup>

Nejvyšší správní soud ke srozumitelnosti opatření obecné povahy judikoval toto: *„Požadavek na srozumitelnost opatření obecné povahy jako podmínka přezkoumatelnosti opatření obecné povahy plyne rovněž z jeho charakteristiky jako mezičlánek mezi správním rozhodnutím a právním předpisem. Správní rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, musí být srozumitelné, aby z něj bylo možno jednoznačně seznat, jaká práva či povinnosti jsou zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována. Jestliže je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jedná se (společně s nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů) o důvod pro jeho zrušení soudem i bez nutnosti nařídit ve věci jednání (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Nutnost dodržení srozumitelnosti právního předpisu (zákona) pak opakovaně ve své judikatuře<sup>111</sup> zdůrazňuje především Ústavní soud.“<sup>112</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že pokud je srozumitelnost předpokladem jak pro rozhodnutí, tak pro právní předpis, měla by být i předpokladem pro opatření obecné povahy, jelikož to je považováno za jakýsi „mezičlánek“ právě mezi rozhodnutím a právním předpisem, jak tady již bylo několikrát zmíněno. Zrušení opatření obecné povahy z důvodu*

<sup>109</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98

<sup>110</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2010, č.j. 1 Ao 6/2010 - 130

<sup>111</sup> Jedná se především o tyto judikáty: nález ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, č. 131/2009 Sb, nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb,

<sup>112</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2010, č.j. 1 Ao 6/2010 - 130

nepřezkoumatelnosti pro jeho nesrozumitelnost odůvodňuje NSS především tím, že „pokud by OOP bylo nesrozumitelné, jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem.“<sup>113</sup>

### 4.3 Rozhodování Ústavního soudu ve věcech OOP

Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy České republiky soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Řízení o ústavní stížnosti v dané věci je považováno za tzv. ultima ratio, tedy za poslední možnost ochrany ústavně zaručených práv.<sup>114</sup> Přezkum Ústavním soudem tedy není možný vždy, jelikož „Ústavní soud v zásadě nezasahuje do jurisdikční činnosti správních/obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy a nemůže proto na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností, pokud tyto soudy postupují ve shodě s obsahem hlavy páté Listiny.“<sup>115</sup> Ústavní stížnost může být k Ústavnímu soudu podána až po vyčerpání procesních prostředků, které zákon k ochraně práv poskytuje. Jak již bylo uvedeno výše, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části rozhodují krajské soudy. Proti rozhodnutí krajského soudu je možno podat opravný prostředek - kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Až po vyčerpání tohoto opravného prostředku je tedy možné podat stížnost k Ústavnímu soudu. Pokud by ústavní stížnost směřovala přímo proti opatření obecné povahy a nikoli proti rozhodnutí NSS, Ústavní soud by stížnost pro nedostatek věcné příslušnosti odmítl.<sup>116</sup> Ústavní soud chrání především ústavním pořádkem zaručená práva. Institut opatření obecné povahy je svou povahou způsobilý do těchto práv zasahovat. Především pak do práva vlastnického garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod a dále také např. do práva na podnikání dle čl. 26 Listiny (zásah do práva na podnikání je patrný z OOP týkající se místní úpravy provozu prostřednictvím dopravního značení viz bod 4.2.1.1 této práce). Ústavní stížnost tedy směřuje proti rozhodnutí NSS o přezkumu

<sup>113</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2010, č.j. 1 Ao 6/2010 - 130

<sup>114</sup> Zásada ultima ratio neplatí absolutně, existují dvě výjimky. Za prvé jde o situaci, kdy stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Druhou výjimkou je stav, kdy v řízení o opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž může stěžovateli vniknout vážná a neodvratitelná újma.

<sup>115</sup> usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2013, sp.zn. I.ÚS 1831/11

<sup>116</sup> Stejně se vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 1.7.2009, sp.zn. Pl ÚS 16/07

rozhodnutí o zrušení OOP. Ústavní soud přezkoumává, zda NSS během přezkumu dostatečně chránil Ústavou garantována práva. V souvislosti s tím klade Ústavní soud na základě stížnosti také důraz na případné pochybení NSS v rámci řízení (procesní pochybení), které by bylo v rozporu s čl. 36 Listiny – právo na spravedlivý proces.

Jako příklad rozhodování Ústavního soudu ve věcech opatření obecné povahy lze uvést zásadní a průlomová rozhodnutí Ústavního soudu týkající se především materiálního a formálního pojetí OOP. Těmito rozhodnutími jsou např. nálezy IV. ÚS 1639/07, IV. ÚS 2087/07, IV. ÚS 2088/07 a především pak nález Pl. ÚS 14/07). Všechna tato rozhodnutí se přiklánějí k materiálnímu přístupu k OOP, jelikož dle názoru Ústavního soudu je nutno vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů, a nikoli to, zda je správní orgán k vydání určitého OOP v zákoně přímo zmocněn.

#### **4.4 Soudní přezkum rozhodnutí o námitkách**

V poslední části této kapitoly věnované soudnímu přezkumu opatření obecné povahy se budu krátce věnovat soudnímu přezkumu rozhodnutí o námitkách. Toto téma se sice odlišuje od předchozího výkladu a nenavazuje na něj, přesto jsem ale pokládala za důležité, se zde o soudním přezkumu rozhodnutí o námitkách, které se podávají v rámci řízení přijímání OOP, zmínit. Přestože je rozhodnutí o námitkách samostatným výstupem orgánu veřejné správy a nelze jej ztotožňovat s opatřením obecné povahy, je OOP faktickým nástrojem publikace rozhodnutí o námitkách (stává se součástí odůvodnění OOP), a proto je vhodné se na tomto místě o soudním přezkumu rozhodnutí o námitkách alespoň krátce přiblížit.

Soudní řád správní upravuje v části třetí hlavě druhé jednotlivé typy řízení před správními soudy. Konkrétně v dílu prvním lze nalézt jeden z typů řízení, které je nazváno jako „Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,“ které je jedním z nejčastějších a nejpočetnějších.<sup>117</sup> Soudní přezkum rozhodnutí o námitkách se odvíjí od § 65 odst. 1 soudního řádu správního, kde je výslovně stanoveno, že: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“* Podle tohoto ustanovení tedy každé rozhodnutí správního orgánu

<sup>117</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012. s. 533

vydané v určitém procesu, které zakládá, mění nebo ruší práva či povinnosti je soudně přezkoumatelné. Dle tvrzení Nejvyššího správního soudu (NSS R 906/2006 Sb.) však nejde v žalobě podle § 65 odst. 1 s.ř.s. o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se úkon podle tvrzení žalobce negativně projevil v jeho právní sféře. Je příhodné si však položit otázku, zda rozhodnutí o námitkách lze vůbec považovat za „rozhodnutí“ správního orgánu dle § 9 a § 67 SŘ. Touto problematikou se zabýval i Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti.

Podle názoru NSS v usnesení 2 Ao 5/2010 – 24 ze dne 27. října 2010 „nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 in fine a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst.1 a § 54 odst. 4, ale z prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námitky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námitky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námitky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním opatřením obecné povahy je imanentně spojeno) a ten, kdo námitku uplatnil, nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce). Rozhodnutí o námitkách je tedy samostatným výstupem orgánu veřejné správy a nelze jej ztotožňovat s opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy je fakticky nástrojem publikace tohoto rozhodnutí; zahrnutí rozhodnutí o námitce do odůvodnění opatření obecné povahy je dáno specifickým postupem předcházejícím vydání tohoto opatření, v jehož rámci (tedy mimo standardní správní řízení) jsou námitky vypořádávány.“ Nejvyšší správní soud tedy zastává názor, že rozhodnutí o námitkách k návrhu opatření obecné povahy by se mělo považovat za individuální správní akt (rozhodnutí) správního orgánu v pravém slova smyslu. Z tohoto závěru však nelze ještě usuzovat soudní přezkoumatelnost takového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se ve výše zmíněném judikátu dále vyjádřil takto: „Ustálená soudní judikatura v této otázce stojí zcela jednoznačně na závěru, že soudně přezkoumatelným je takový individuální správní akt, který vykazuje materiální znaky rozhodnutí. Za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65

*odst. 1 s. ř. s. lze tedy považovat takový akt správního orgánu, který je způsobilý zasáhnout právní sféru jeho adresáta (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 8 As 29/2005 – 71). Správní soudnictví je ostatně vystavěno na principu generální klauzule; přezkoumat lze tedy každé správní rozhodnutí, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně zákonem vyloučeno.“* Pokud se tedy nabízejí dvě interpretace, přičemž jedna je ku prospěchu soudního přezkumu a druhá je naopak s tímto postupem v rozporu, je zapotřebí upřednostnit první interpretaci a umožnit v dané věci soudní přezkum. Závěr NSS je tedy takový, že rozhodnutí o námitkách lze považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí a není možné v tomto případě soudní přezkum a priori vyloučit.

Podrobné pojednání o průběhu řízení rozhodnutí o námitkách se mi zdá pro účely této práce nadbytečné, a proto pouze zmíním, že postup správního soudu ve věci přezkumu rozhodnutí o námitkách je uveden v § 69 a násl. soudního řádu správního.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

## 5. Judikatura ve věcech soudního přezkumu opatření obecné povahy

Přestože se Česká republika řadí ke kontinentálnímu systému práva, který na rozdíl od angloamerického právního systému nepovažuje rozhodnutí soudů (tzv. precedenty) za pramen práva, jsou rozhodnutí soudů (zvláště pak Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu) pro právní praxi velice významná a výrazným způsobem formují obsah současného českého práva. Nelze hovořit o takzvané všeobecné závaznosti soudních rozhodnutí, ale jedná se o závaznost právního názoru vysloveného vyšším soudem ve vztahu k nižšímu soudu při rozhodování v konkrétním případě. Krajské soudy (resp. okresní) se tedy nemusí řídit všemi rozhodnutími Nejvyššího správního soudu (kromě případů, kdy jsou vázány konkrétním rozhodnutím v konkrétní věci). Zároveň se dá ale předpokládat, že podobné případy bude NSS, pokud by tento soud případně rozhodoval o kasační stížnosti, rozhodovat podobně, a proto se krajské soudy (resp. soudy nižšího stupně) snaží judikaturu vrcholných soudů následovat. Judikatura vrcholných soudů je dnes považována za normativně relevantní zdroj práva a je velice významná pro zachování principů předvídatelnosti práva a právní jistoty. Judikaturu (nejen) Nejvyššího správního soudu lze považovat za vodítko pro další právní postupy, a to jak pro orgány veřejné správy, pro adresáty veřejné správy a samozřejmě v neposlední řadě i pro krajské soudy. Nelze pochybovat o rostoucím významu judikatury v právním řádu, jelikož pomáhá dotvářet právo tam, kde je nedostatečná, vágní právní úprava. Poznávání judikatury, její zkoumání, hodnocení a používání je a bude nepostradatelnou metodou práce každého právníka. Dle doktora Kühna by „*Soudní rozhodování nemělo prohlubovat kritický stav právního prostředí, ale nacházet z něj východiska, reflektovat dosažený vývoj společenských vztahů, dotvářet nedokonalá pravidla, překlenout jejich rozpornost, nacházet pravý smysl používaných a vykládaných předpisů tak, aby dosaženým cílem a výsledkem cesty bylo nalezení spravedlnosti.*“<sup>119</sup>

Velice významnou se stala judikatura Nejvyššího správního soudu mimo jiné právě v oblasti opatření obecné povahy. Zákonné zakotvení institutu opatření obecné povahy je relativně málo podrobné. Obecná úprava opatření obecné povahy ve správním řádu, ve které se věnují institutu OOP pouze čtyři paragrafy, by mohla vést (a také vedla)

---

<sup>119</sup> BOBEK, M., Z. KÜHN a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2013. s. 16

nejednou k protichůdným výkladům a k nesprávnému užití tohoto institutu. Vágní zákonnou úpravu však velice dobře vyvažuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu a v některých případech i Ústavního soudu. Soudní přezkum opatření obecné povahy se řídí soudním řádem správním, který prošel na přelomu roku 2011 a 2012 významnou novelou (viz 4. kapitola této práce). Tato novela, dá se říci, byla částečně iniciována právě ze strany Nejvyššího správního soudu, který na základě své rozhodovací praxe zjistil určité nedostatky právní úpravy, které se snažil výkladem zákonných ustanovení „odstranit“ ve své judikatuře.<sup>120</sup> Pro sjednocování judikatury má NSS relativně výhodné procesní postavení. Na jedné straně je nejvyšším stupněm soustavy správního soudnictví, a zároveň je na straně druhé stupněm přímo nadřazeným stupni prvému. To mu prostřednictvím rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů poskytuje poměrně těsný vztah k jejich rozhodování, a tím také efektivnější možnost jeho sjednocování. Nejvyšší správní soud tak může efektivněji a rychleji, bez zprostředkování druhým stupněm, odpovídat na konkrétní nejasnosti v soudním rozhodování a zároveň je schopen ihned reagovat na excesy některých krajských soudů.<sup>121</sup> K zajištění jednoty rozhodování soudů ve správním soudnictví vydává Nejvyšší správní soud Sbíрку rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve které se po projednávání v plénu soudu uveřejňují vybraná rozhodnutí, stanoviska či zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví a usnesení zvláštního senátu rozhodujícího podle zákona č. 131/2002 Sb.<sup>122</sup>

Do novely soudního řádu správního, jež nabyla účinnosti 1.1.2012, rozhodoval o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části Nejvyšší správní soud. Během těchto několika let vznikla relativně ustálená judikatura, která dávala a dosud dává odpovědi na otázky, které v zákonné úpravě nebyly řešené nebo byly nejasné. Podstatou soudcovské interpretace práva a zároveň úkolem Nejvyššího správního soudu je nalézání správného významu právních norem. Od novely zmíněné výše rozhodují o zrušení OOP specializované senáty krajských soudů a Nejvyšší správní soud již

---

<sup>120</sup> Např. problematika týkající se (ne)vázanosti soudu rozsahem a právními důvody návrhu na zrušení OOP

<sup>121</sup> BOBEK, M., Z. KÜHN a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2013. s. 381

<sup>122</sup> Nejvyšší správní soud | O Sbírce rozhodnutí. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Nejvyšší správní soud | Úvod* [online]. 2013 [cit. 2014-03-10]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/O-Sbirce-rozhodnuti/art/555?menu=265>

rozhoduje „pouze“ o kasačních stížnostech proti rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy (samozřejmě kromě rozhodování v jiných oblastech, které mu ukládá zákon).

Pokud se budeme blíže zabývat studiem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se opatření obecné povahy, zjistíme, že největší množství případů, které „doputují“ až k Nejvyššímu správnímu soudu nebo o kterých i sám NSS před novelou soudního řádu správního jako soud první instance rozhodoval, jsou případy týkající se opatření obecné povahy vydaného dle stavebního zákona. Především pak věci týkající se územních plánů, zásad územního rozvoje, stavebních uzávěr atd.

V souvislosti s negativní zákonnou definicí OOP ve správním řádu, která říká, že opatření obecné povahy není ani právním předpisem ani rozhodnutím, se vyskytují v právní praxi případy, kdy není jasné, zda se v daném případě jedná o opatření obecné povahy či nikoli. Na základě těchto nejasností a nutnosti tyto nejasnosti odstranit, rozhodoval NSS již celou řadu případů, ve kterých se vyslovil, zda se v konkrétním případě může jednat o opatření obecné povahy, přestože k vydání OOP zákon v daném případě výslovně nezmocňuje, či zda se jedná o jinou formu činnosti veřejné správy. Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích konkrétně konstatoval, co se za opatření obecné povahy považovat nemůže. Pro představu uvedu na následujících řádcích několik z nich.

Jak vyplývá z předchozího výkladu, nejčastěji rozhoduje NSS ve věcech opatření obecné povahy vydaných dle stavebního zákona. Např. územní plány a zásady územního rozvoje, stavební zákon za opatření obecné povahy výslovně pokládá. Naproti tomu u „politiky územního rozvoje“ se zákon o formě, ve které má být vydána, nezmiňuje. Dle § 31 odst. 1 stavebního zákona určuje politika územního rozvoje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. Dále koordinuje tvorbu a aktualizaci zásad územního rozvoje, tvorbu koncepcí schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady a záměry na změny v území republikového významu a stanoví úkoly zajišťující tuto koordinaci.<sup>123</sup> Forma, v jaké má být politika územního rozvoje, byla v praxi nejasná a musel o ní rozhodnout NSS. Usnesením ze dne 18.11.2009 č.j. 9 Ao 3/2009-59 Nejvyšší správní soud rozhodl, že politika územního rozvoje není opatřením obecné povahy. V usnesení konstatoval, že

<sup>123</sup>

§31 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

*„U politiky územního rozvoje nejde o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky.“* Politika územního rozvoje není ani dokument zakládající povinnosti adresátům veřejné správy, nýbrž se jedná o subordinační nástroj veřejné správy v oblasti územního plánování zavazující toliko orgány veřejné správy.<sup>124</sup>

Jako právní předpis a nikoliv opatření obecné povahy je dle rozhodnutí<sup>125</sup> Nejvyššího správního soudu vydán stavovský předpis, kterým se stanoví vzhled oděvu advokáta (talár). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„usnesení č. 4/2010 Věstníku, ze dne 8. 6. 2010, kterým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta, je podzákonným právním předpisem; z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy.“* Dle NSS má stavovský předpis charakter právního předpisu a teoreticky má značnou podobu s obecně závaznými vyhláškami územní samosprávy. Adresáti norem ve stavovských předpisech však nejsou osoby nacházející se na určitém území, jak je tomu u krajů a obcí, ale osoby vykonávající určité povolání.

Jako poslední příklad lze uvést usnesení NSS ze dne 22.8.2007, čj. 2 Ao 1/2007-65, který se týkal odtažení motorového vozidla z místní komunikace a toho, zda lze takový úkon považovat za opatření obecné povahy. Dle Nejvyššího správního soudu nelze odtažení motorového vozidla Správou služeb městské policie a jeho následné umístění na střežené parkoviště považovat za opatření obecné povahy především z toho důvodu, že nespĺňuje materiální znaky opatření OOP. Odtažení motorového vozidla se sice týká konkrétní věci (případu), ale již není splněna druhá podmínka, a to podmínka neurčitého okruhu adresátů, jelikož motorové vozidlo je v takovémto případě odtaženo pouze jednomu, konkrétně určenému adresátovi.

Nejvyšší správní soud však ne u všech návrhů, o kterých rozhodoval, určil, že se v daném případě nejedná o opatření obecné povahy. Existují i rozhodnutí, ve kterých

---

<sup>124</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). *Soudní rozhledy*. 2011, roč. 2011, č. 7, s. 237-242.

<sup>125</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2011, č.j. 5 Ao 1/2011 - 22

uznal jako opatření obecné povahy i takové správní akty, které zvláštní zákon jako OOP výslovně neoznačuje. Takto rozhodl soud například ve věcech dopravního značení a volebních obvodů do zastupitelstev obcí (blíže viz kapitola 3.7).

Nejvyšší správní soud se však nerozhodoval vždy jen problematiku týkající se hmotného práva, jak by se mohlo z výše uvedeného jevit. V souvislosti s interpretací právních norem upravujících OOP, především pak soudního řádu správního, vznikaly otázky a nejasnosti procesněprávní. Nejvyšší správní soud se tak musel například vypořádat s otázkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (viz kapitola 4.2.1) či byl nedostatky právní úpravy soudního řádu správního donucen k vytvoření procesního postupu při rozhodování o návrhu na zrušení OOP (tzv. algoritmus přezkumu). Dále NSS ještě před účinností novely č. 303/2011 Sb. judikoval, že ne vždy je nutné přezkoumávat OOP úplně celé, ale postačí přezkoumat ty části OOP, které navrhovatel uvedl v návrhových bodech, a to navzdory tomu, že soud nebyl vázán rozsahem a důvody návrhu. Tento směr rozhodování NSS vedl mimo jiné ke změně ustanovení s.ř.s., když novela č. 303/2011 Sb. zavedla vázanost soudu rozsahem a právními důvody uvedenými v návrhu.

Co se týká samotného rozhodování NSS o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, lze říci, že nejčastějším důvodem vyhovění návrhu na zrušení OOP je nezákonný postup orgánů veřejné správy při jeho přijímání. Jedná se o nedostatky (vady) třetího kroku algoritmu stanoveného NSS. Velmi častou vadou, která se při procesu přijímání OOP vyskytuje, je *„chybějící, nesprávně provedené či nerespektované posouzení vlivu koncepce (v případě územně plánovací dokumentace) či záměru na životní prostředí.“*<sup>126</sup>

Přestože je institut opatření obecné povahy v českém právním řádu zakotven zatím poměrně krátce, rozhodoval Nejvyšší správní soud nespočet sporů týkající se této problematiky. To je dáno, jak z výše uvedeného vyplývá, především méně dokonalou a ne příliš vyčerpávající právní úpravou. Za několik let existence OOP v právním řádu se však vytvořila relativně stálá a konzistentní judikatura, která dává široké veřejnosti jakési vodítko pro to, jak na institut opatření obecné povahy nahlížet a jak s ním pracovat.

Co se týče problematiky materiálního a formálního pojetí opatření obecné povahy (viz kapitola 3.3) lze dle mého názoru předpokládat, že se nazírání (a v souvislosti s tím

---

<sup>126</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). *Soudní rozhledy*. 2011, roč. 2011, č. 7, s. 237-242.

i judikatura) na tento problém změní z dosavadního uznávaného materiálního pojetí spíše na pojetí formální. Usuzuji tak z důvodu stále se zvětšující množství právních předpisů, které k vydání opatření obecné povahy správní orgány přímo zmocňují. Tato změna by byla jistě kvitována jak laickou veřejností, tak správními orgány. Zároveň by tak bylo vytvořeno lepší prostředí pro dodržování zásady právní jistoty a legitimního očekávání. Za současného stavu je pro adresáty veřejné správy obtížné, v případech kdy to zákon výslovně nestanoví, poznat, v jakých konkrétních případech je opatření obecné povahy vydáváno, a to zakládá pro tyto adresáty stav právní nejistoty. S postupným přechodem na formální pojetí OOP, které je již dnes ze zákonodárné činnosti patrné, je možné zároveň usuzovat, že se judikatura NSS bude spíše zabývat výkladem procesně-právních otázek, a na druhé straně např. problematiky toho, zda něco je či není považováno za OOP (hmotněprávní otázky) bude postupem času ubývat, jelikož tuto otázku bude řešit přímo zákon.

Závěrem lze shrnout, že se dá do budoucna předpokládat, že se v oblasti opatření obecné povahy bude i nadále vyskytovat další a další judikatura rozvíjející jak dosavadní judikaturu (jelikož se postupně mění potřeby ve společnosti a s tím i náhled na dosavadní rozhodování), tak též judikatura podávající výklad nově přijatých právních předpisů týkajících se opatření obecné povahy.

## 6. Závěr

Přestože je opatření obecné povahy poměrně mladým institutem, vyskytuje se již v aplikační praxi hojně. To vypovídá mimo jiné o nutnosti zavedení takového institutu v minulých letech k překlenutí „mezery“ mezi individuálními a normativními správními akty, jelikož před přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, se v právním řádu České republiky takovýto institut nevyskytoval a případy, na které se dnes užije opatření obecné povahy, se řešily dosti nepřesně a nejednotně.

Již od zavedení OOP do právního řádu se však musel Nejvyšší správní soud, jako soud věcně příslušný v přezkumu OOP zabývat výkladem zákonných procesně-právních i hmotněprávních ustanovení týkající se opatření obecné povahy, z důvodu různých a velice odlišných interpretací. Významným milníkem v právní úpravě soudního přezkumu opatření obecné povahy je zákon č. 303/2011 Sb., jež novelizoval zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Tato novela kompletně změnila ustanovení týkající se řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, a to především přenesením věcné příslušnosti z Nejvyššího správního soudu na soudy krajské, připuštěním dotčených osob k řízení, zavedení lhůty pro podání návrhu atd. Tyto změny vedly k větší efektivitě správního soudnictví ve věcech opatření obecné povahy a také k posílení právní jistoty adresátů veřejné správy. Přestože se Nejvyšší správní soud stal s účinností od 1.1.2012 soudem příslušným pouze ve věcech kasačních stížností proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech opatření obecné povahy, jeho judikatura z doby dřívější, ale i dnešní, je pro oblast opatření obecné povahy stále velice významná.

Největší počet návrhů na zrušení opatření obecné povahy, jdoucích ke správním soudům, se týká oblasti upravené zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Nejčastěji tak podléhají soudnímu přezkumu územní plány. Nejčastější příčinou pro zrušení opatření obecné povahy správním soudem bývá pochybení správního orgánu při procesu vydávání opatření obecné povahy, tedy nesplnění třetího kroku algoritmu soudního přezkumu OOP.

Přestože se Nejvyšší správní soud a Ústavní soud v rámci své rozhodovací činnosti shodli na materiálním pojetí opatření obecné povahy, zákonodárci stále častěji výslovně zakotvují OOP do zvláštních zákonů a zmocňují orgány veřejné správy k jejich vydávání. Tento postup pokládám za velice příznivý pro „neprávníky“, ale ne vždy je však tato úprava potřebná a správná. Např. v zákoně o elektronických

komunikacích se v některých ustanoveních najde úprava opatření obecné povahy, která je nadbytečná a v daném případě by se opatření obecné povahy vydávat nemělo, jelikož nejsou splněny definiční znaky OOP.

V této práci jsem se snažila o důkladné zpracování tématu opatření obecné povahy a jeho soudního přezkumu v České republice. Detailním studiem odborných publikací, článků, zákonů a především judikatury Nejvyššího správního soudu jsem dospěla k závěru, že zavedení opatření obecné povahy do právního řádu byl velice vhodný a potřebný krok ke zlepšení možnosti adresátů veřejné správy podílet se na ochraně svých práv, do kterých jim jinak zasahovaly (nejen) orgány veřejné správy právními předpisy a proti kterým nebyla prakticky obrana.

Původní zákonná úprava soudního přezkumu OOP byla již překonána a současná úprava mnohem více koresponduje s rozhodnutími Nejvyššího správního soudu. To ale zdaleka neznamená, že dnes účinná úprava je bezchybná a vyčerpávající. Správní soudy se stále budou potýkat s výkladem ustanovení nejen ve zvláštních zákonech, které zmocňují k vydávání opatření obecné povahy, jež budou v budoucnu pravděpodobně stále vznikat, ale i s výkladem správního řádu a soudního řádu správního. I kdyby se však zákonodárce pokusil o velice podrobnou právní úpravu, aby se co možná nejvíce eliminovala možnost různého výkladu právních norem, zcela jistě by to nevedlo k úbytku návrhů na soudní přezkum OOP podávaných ke správním soudům, jelikož žádná právní úprava není bezchybná a každý právník (ale i neprávník) má svou vlastní interpretaci dané právní normy, kterou se snaží prosadit právě v řízení před soudem. Lze tedy očekávat, že judikatura správních soudů, a především pak judikatura Nejvyššího správního soudu, bude stále velice cenným prvkem při aplikaci relativně nového, a dle mého názoru významného a průlomového, institutu opatření obecné povahy.

## Resumé

The *measure of general nature* is considered to be quite special activity for the public administration. It's exceptionality is to define the subject in a specific way while it's subjects remains in general definition.

The target of this thesis goes through the analysis of the wide spread topic of a *measure of general nature*. It takes the task to discuss the judicial review of the *measure of general nature* which is believed to be a bit fresh instrument for the Czech law-enforcement authorities.

The *measure of general nature* is issued by the Act no. 500/2004 coll. The act circumscribe just general prescriptions which are essential for the full understanding. More detailed circumstances of the law enforcement are determined in specific act, depending on the branch we are talking about (e.g. „The Building Act“ or „Electronic communication act“). The reason for the consideration to recipe this institute was a demand to fulfill the law gap between the two different forms („abstract acts“ and „specific acts“) of activity of the public administration. The existence of a similar regulation in other countries (Switzerland or Germany) as well as the good experience with it assisted well in a process of adoption of a law.

Based on all available information the *measure of general nature* is used in spatial planning at most. Also we can find it in the “Traffic regulation” as traffic signs.

At the beginning of the thesis there is a brief description of public administration specific activity to ensure it will be easier to compare the *measure of general nature* with other forms of public administration activity. The next chapter tries to find a definition of the *measure of general nature*, the formal and material interpretation and the process of creating it. Finally the widest section of the thesis is devoted to judicial review of *measure of general nature*. The judicial review executed by the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court appears to be quite important to keep the right understanding of the use of *measure of general nature*. The extensive jurisprudence made during last few years is believed to be definitely useful in the legal sector such as for the general public and the references to jurisprudence can be found throughout the thesis. On the very end of the thesis there is a short evaluation of the level of the legal regulation and the Czech public courts.

## Seznam použitých zdrojů

### A. Knižní literatura

- 1) BOBEK, M., Z. KÜHN a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2013. 496 s. ISBN 978-80-87284-35-3.
- 2) ČERNÝ, P., V. DOHNAL, F. KORBEL a M. PROKOP. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 439 s. ISBN 80-7201-600-8.
- 3) HENDRYCH, D. a kolektiv. *Právní slovník*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s. ISBN. 978-80-7400-059-1.
- 4) HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- 5) HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. Praha: Leges, 2010. 207 s. ISBN 978-80-87212-55-4.
- 6) JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- 7) KINDL M., KRAMÁŘ K., RAJCHL J., TELECKÝ D., *Základy správního práva*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8.
- 8) PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. 464 s. ISBN 80-875-7635-7.
- 9) SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
- 10) SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- 11) VEDRAL, J., *Správní řád - komentář*. 2. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

### B. Literatura časopisecká

- 1) BAHÝLOVÁ, Lenka. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé)*. *Soudní rozhledy*. 2011, roč. 2011, č. 7, s. 237-242.
- 2) BAHÝLOVÁ, Lenka. *Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů*. In SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří, DÁVID, Radovan, KYNCL, Libor (eds.). *Dny práva 2009 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 1970

- 3) HEJČ, David. Otázka aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v oblasti dopravního značení. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 2010, č. 21, s. 780-785.
- 4) HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 3, s. II.
- 5) KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právník*. 2010, roč. 2010, č. 18, s. 650-656.
- 6) MIKULE V., Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj*, 2007, č. 8, str. 3
- 7) POTĚŠIL, Lukáš. Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy. *Veřejná správa*. 2009, roč. 2009, č. 7, s. 14-17.
- 8) VEDRAL, J., Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 329 - 363
- 9) VESELÝ, Vít. Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy. *Bulletin advokacie: rubrika Měli byste vědět*. 2009, roč. 2009, č. 3, s. 62-67.

### **C. Právní předpisy**

- 1) Zákon č. 1/193 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 2) Usnesení předsednictva České národní rady Č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práva svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 3) Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.
- 4) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- 5) Zákon č. 164/1937 Sb., o Nejvyšším správním soudě
- 6) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 7) Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- 8) Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 9) Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

- 10) Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 11) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- 12) Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)
- 13) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- 14) Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- 15) Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 16) Zákon č. 39/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.
- 17) Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- 18) Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.
- 19) Zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů.
- 20) Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- 21) Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.
- 22) Vládní návrh správního řádu (sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, rok 2003, dostupný z webových stránek Poslanecké sněmovny: <http://www.psp.cz>)
- 23) Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- 24) Důvodová zpráva k zákonu č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů.
- 25) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva)

#### **D. Judikatura**

- 1) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 - 98
- 2) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.5.2011, č.j. 1 Ao 2/2011 - 17
- 3) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, č.j. 2 Ao 2/2007 - 73
- 4) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3.2012, č.j. 9 Ao 7/2011 - 489
- 5) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006, č.j. 1 Ao 1/2006 – 74
- 6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2009, č.j. 2 Ao 3/2008 – 100
- 7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č.j. 4 Ao 4/2010-195
- 8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2007, č.j. 1 As 32/2006-9

- 9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, č.j. 9 Ao 2/2009 – 54
- 10) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č.j. 1 Ao 2/2010 – 116
- 11) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009 – 120
- 12) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.8.2009, sp.zn. 7 Ao 3/2009
- 13) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2005, č.j. 7 As 10/2006-81
- 14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2010, č.j. 1 Ao 6/2010 – 130
- 15) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2011, č.j. 5 Ao 1/2011 - 22
- 16) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3.2008, č.j. 2 Ao 1/2008 – 51
- 17) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.1.2010, č.j. 1 Ao 5/2010 – 169
- 18) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2005, čj. 2 Afs 98/2004-65
- 19) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2010, sp.zn. 2 Ao 5/2010
- 20) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2007, čj. 2 Ao 1/2007-65
- 21) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, č.j. 9 Ao 3/2009-59
- 22) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.8.2010, č.j. 1 As 17/2010 – 294
- 23) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2009, sp.zn. 6 Ao 3/2009
- 24) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.2.2009, sp.zn. 2 Ao 4/2008
- 25) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2013, sp.zn. 7 Afs 69/2013
- 26) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005 – 58
- 27) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, sp.zn. 7 Aos 2/2012
- 28) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2012, sp.zn. 5 Aos 2/2012
- 29) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.4.2010, sp.zn. 8 Ao 1/2010
- 30) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2008, č.j. 1 Ao 3/2008 – 136
- 31) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2007 č.j. 3 Ao 1/2007 - 44
- 32) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42
- 33) Usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 26. 6. 2013, sp.zn. I.ÚS 1831/11
- 34) Usnesení Ústavního soudu ze dne 23.6.1995, sp.zn. II. ÚS 86/95
- 35) Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, Pl. ÚS 16/99
- 36) Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.2008, č.j. Pl. ÚS 14/07 – 1
- 37) Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30.3.2012, č.j. 50 A 1/2012 – 68
- 38) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19.12.2011, sp.zn. 50 A 6/2012

## **E. Internetové zdroje**

- 1) Nejvyšší správní soud | O Sbírce rozhodnutí. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Nejvyšší správní soud | Úvod* [online]. 2013 [cit. 2014-03-10]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/O-Sbirce-rozhodnuti/art/555?menu=265>
- 2) PČR, PS od 2013, seznam návrhů zákonů. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 2014-03-11]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tisky.sqw>
- 3) *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 2014-03-20]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>
- 4) *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 2014-03-20]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>