

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

**Přezkum opatření obecné povahy
správními soudy**

Bc. Tereza Šamanová

Diplomová práce

2023

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Tereza Šamanová**
Osobní číslo: **E21045**
Studijní program: **N0488A050001 Hospodářská politika a veřejná správa**
Specializace: **Ekonomika veřejného sektoru**
Téma práce: **Přezkum opatření obecné povahy správními soudy**
Zadávající katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza opatření obecné povahy coby abstraktně-konkrétního správního aktu a rozsahu pravomoci správních soudů k jeho přezkumu. Na základě analýzy relevantní judikatury správních soudů budou zjištěna nejčastější pochybení správních orgánů v procesu vydávání opatření obecné povahy. Pravomoci soudů budou komparovány s německou právní úpravou, s cílem zjistit, zda je rozsah přezkumu dostatečný. Výsledky analýzy i komparace budou syntetizovány a vyvozeny závěry de lege ferenda.

Osnova:

- Původ právního institutu opatření obecné povahy na pomezí mezi rozhodnutím a nařízením.
- Proces vydávání opatření obecné povahy.
- Přezkum opatření obecné povahy před správními orgány.
- Přezkum opatření obecné povahy soudy.
- Komparace s německou právní úpravou.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 50 stran**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-276-2.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris, s. 600. ISBN 978-80-7400-624-1.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
- KOPECKÝ, Martin. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence, 2014, roč. 23, č. 5, s. 14-18. ISSN 1802-3843.
- MIČKALOVÁ Lenka. *Pasivní procesní legitimace v soudním řízení o přezkumu opatření obecné povahy vydaného orgánem obce v přenesené působnosti*. Právní rozhledy, 2018, č. 18, s. 639.
- ROSINOVÁ, Alžběta a ČERNÝ Pavel. *Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů*. Právní rozhledy, 2018, č. 9, s. 327.
- WÜRTEMBERGER, Thomas a Dirk HECKMANN. *Verwaltungsprozessrecht*. 4. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2018, s. 366. ISBN 978-3-406-72634-7.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Jana Janderová, Ph.D.**
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání diplomové práce: **1. září 2022**
Termín odevzdání diplomové práce: **30. dubna 2023**

prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D. v.r.
děkan

L.S.

doc. Ing. Jan Černoorský, Ph.D. v.r.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2022

Prohlašuji:

Práci s názvem Přezkum opatření obecné povahy správními soudy jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 04. 2023

Bc. Tereza Šamanová v. r.

PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce JUDr. Janě Janderové, Ph.D. za její odbornou pomoc, cenné rady a trpělivost, které mi pomohly při zpracování diplomové práce. Mé poděkování náleží taktéž rodině a přátelům za jejich obrovskou podporu při dokončení studia.

ANOTACE

Analýza opatření obecné povahy coby abstraktně-konkrétního správního aktu a rozsahu pravomoci správních soudů k jeho přezkumu. Na základě analýzy relevantní judikatury správních soudů budou zjištěna nejčastější pochybení správních orgánů v procesu vydávání opatření obecné povahy zejména v době pandemie. Pravomoci soudů budou komparovány s německou právní úpravou, s cílem zjistit, zda je rozsah pravomoci českých soudů dostatečný. Výsledky analýzy i komparace budou syntetizovány a vyvozeny závěry de lege ferenda.

KLÍČOVÁ SLOVA

opatření, správní soud, judikatura, opatření obecné povahy, správní řád

TITLE

Review of general measures by administrative courts

ANNOTATION

Analysis of measures of a general nature as an abstract-specific administrative act and the scope of powers of administrative courts to review it. Based on the analysis of relevant case law of administrative courts, the most frequent mistakes of administrative bodies in the process of issuing measures of a general nature, especially in times of pandemic, will be identified. The jurisdiction of the courts will be compared with German law in order to determine whether the scope of jurisdiction of the Czech courts is sufficient. The results of the analysis and comparison will be synthesized and conclusions de lege ferenda will be drawn.

KEYWORDS

measures, administrative court, case law, measures of general nature, administrative rules

Obsah

Úvod.....	12
1. Původ právního institutu opatření obecné povahy na pomezí mezi rozhodnutím a nařízením	14
1.1 Abstraktní správní akty	17
1.2 Konkrétní správní akty.....	18
1.3 Smíšené správní akty	19
1.3.1 Opatření obecné povahy	20
2. Proces vydávání opatření obecné povahy	25
2.1 Návrh na opatření obecné povahy	26
2.2 Projednání	27
2.2.1 Přípomínky.....	29
2.2.2 Námitky	30
2.3 Vydání a účinnost opatření obecné povahy	32
2.3.1 Odůvodnění.....	33
2.3.2 Opravné prostředky.....	34
3. Přezkum opatření obecné povahy před správními orgány	36
3.1 Metodologie	36
3.2 Přezkum dle správního řádu	37
3.2.1 Přezkumné řízení	38

3.2.2	Obnova řízení.....	39
3.2.3	Nicotnost opatření obecné povahy.....	40
4.	Přezkum opatření obecné povahy soudy	42
4.1	Nejčastější prejudikatura.....	43
4.1.1	Prejudikatura Nejvyššího správního soudu.....	44
4.1.2	Prejudikatura Ústavního soudu	47
4.2	Řízení o zrušení v SŘS	49
4.2.1	Soudní přezkum územního plánování v letech 2007-2014.....	51
4.2.2	Soudní přezkum územního plánování v letech 2015-2022.....	56
4.3	Opatření obecné povahy v době pandemie Covid-19.....	57
4.3.1	Soudní přezkum mimořádných opatření.....	60
5.	Komparace s německou právní úpravou.....	65
5.1	Metodologie komparativní analýzy	65
5.2	Všeobecné opatření.....	66
5.3	Soudní přezkum všeobecných opatření	70
5.4	Opravné prostředky.....	71
5.4.1	Námitkové řízení.....	72
5.5	Komplexní komparace s Českou republikou	73
5.5.1	Interpretace závěrů komparativní analýzy	73
	Závěr	77

POUŽITÁ LITERATURA	81
JUDIKATURA	84
SEZNAM PŘÍLOH.....	86

SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK

Graf 1: Četnost judikátů týkajících se OOP v jednotlivých letech.....	42
Graf 2: Počet prejudikatorních rozhodnutí zkoumaných judikátů.....	44
Graf 3: Rozsudek Nejvyššího správní soudu v řízení o návrhu na zrušení OOP týkající se územních plánů v letech 2007-2014	52
Graf 4: Rozsah zrušení OOP týkající se územních plánů v letech 2007-2014	53
Graf 5: Důvody zrušení územních plánů Nejvyšším správním soudem v letech 2007-2014...	55
Graf 6: Četnost zrušených rozsudků soudu v první instanci v letech 2015-2022.....	56
Graf 7: Rozsudek Nejvyššího správní soudu v řízení o návrhu na zrušení OOP týkající se mimořádných opatření	61
Graf 8: Podíl zrušených mimořádných opatření	62
Graf 9: Rozsah zrušení zkoumaných OOP týkající se mimořádných opatření.....	63
Obrázek 1: Soustava správních soudů ve Spolkové republice Německo.....	70
Tabulka 1: Druhy správních aktů dle charakteristických znaků.....	20
Tabulka 2: Komparace základních charakteristik OOP v České republice a Spolkové republice Německo	74

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

čl. článek

LZPS Listina základních práv a svobod

MS Městský soud

MZ Ministerstvo zdravotnictví

NSS Nejvyšší správní soud

odst. odstavec

OOP opatření obecné povahy

Sb. Sbírky

SO správní orgán

SpŘ Správní řád

SŘS Soudní řád správní

ÚP územní plán

ÚS Ústavní soud

ÚSC územně samosprávní celek

Úvod

Opatření obecné povahy je jedna z forem činnosti veřejné správy. Jedná se o správní akt, který se nachází na pomezí mezi klasickým individuálním správním aktem a normativním správním aktem, jako je nařízení či vyhláška. Opatření obecné povahy se považuje za tzv. smíšený správní akt, a to konkrétně-abstraktní, neboť reguluje konkrétní předmět s neurčitým počtem adresátů. Tato forma činnosti veřejné správy byla do českého právního řádu zakotvena poměrně nedávno, předtím byla vnímána pouze v doktrinální rovině. Legislativní zakotvení přineslo spoustu otázek, jak na něj nahlížet, a proto bylo téma opatření obecné povahy zvoleno pro zpracování diplomové práce. Hlavním cílem je analýza opatření obecné povahy a rozsah pravomoci správních soudů k jeho přezkumu. Relevantní judikatura byla klíčovým zdrojem pro analýzu nejčastějších pochybení správních orgánů, které opatření obecné povahy vydávají. Právní institut opatření obecné povahy byl inspirován německou právní úpravou všeobecného opatření, tudíž v závěru práce jsou oba systémy komparovány. V první kapitole je popsána rozdílnost mezi jednotlivými typy správních aktů. Smíšený správní akt má v právním řádu své opodstatnění, neboť v některých případech v rámci hospodárnosti veřejné správy je vhodnější postup vydání opatření obecné povahy efektivnější oproti vydání několika individuálních správních aktů. Druhá kapitola práce se zabývá procesem jejich vydávání a popisuje, jakým způsobem lze brojit proti nezákonným opatřením obecné povahy. V takovém případě je nasnadě přezkum takových opatření, která mohou být provedena před správními orgány ale také i správními soudy. Postup správních orgánů při jejich přezkumu je popsán ve třetí kapitole diplomové práce. V rámci přezkumu před správními orgány je možné brojit se proti návrhu na opatření obecné povahy prostřednictvím připomínek a námitek. Je nutné podotknout, že připomínky může podat každý, kdežto pro podání námitek je aktivní legitimace upravena zákonem.

Čtvrtá kapitola se zabývá přezkumem opatření obecné povahy před správními soudy skrze podrobnou analýzu. Do roku 2012 se návrhem na zrušení opatření obecné povahy zabýval pouze Nejvyšší správní soud, což představovalo přetížení a důsledkem toho byl novelizován zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a přesunul věcnou příslušnost k projednání návrhu na zrušení opatření, a to na správní soudy krajské. Praktická část práce je rozdělena na analýzu zrušených územních plánů a zrušených mimořádných opatření, a to z hlediska algoritmu

přezkumu, který si vytyčil sám Nejvyšší správní soud v rámci své rozhodovací činnosti a je striktně dodržován. Soud vždy postupuje dle jednotlivých kroků algoritmu a pokud v některém z nich nalezne chybu, dalšími kroky se již nezabývá.

Závěrečná kapitola se zabývá komparací tohoto právního institutu v České republice a Spolkové republice Německo. Již v úvodu práce je zmíněno, že tento pojem je převzatý právě z Německa a cílem této komparace je porovnat oba systémy, ve kterých je vydávání opatření obecné povahy legislativě ukotveno. Použitá metoda ke komparativní analýze je v práci také popsána. V závěru je také zhodnoceno, zda byly naplněny cíle práce a byly vyvozeny závěry *de lege ferenda*.

1. Původ právního institutu opatření obecné povahy na pomezí mezi rozhodnutím a nařízením

Činnost veřejné správy vykonávají subjekty veřejné správy, jejichž kompetence stanovuje zákon, a to prostřednictvím jejich orgánů oprávněných jednat jejich jménem. Tyto činnosti jsou uskutečňovány v určitých formách. Konkrétní subjekty, formy správní činnosti a vymezení vztahů fyzických a právnických osob, na jedné straně a orgány subjektů veřejné správy na straně druhé, jsou nedílnou součástí nauky o činnosti veřejné správy a řídí se příslušnými zákony.

Formy činnosti veřejné správy se dělí dle různých hledisek. Jedním ze základních kritérií je významnost úkonu subjektu veřejné správy, tzn. zdali má jednání správního orgánu právní důsledky či nikoli. Mezi další kritéria uvádí Hendrych (Hendrych, 2016, 119) ve své bibliografii o správním právu například právní závaznost, míru významnosti nebo také účelnost. Pokud má jednání správního orgánu právní důsledky pro fyzickou nebo právnickou osobu, nebo by takové jednání mohlo vést k porušení práv a svobod, musí být použita stanovená veřejnoprávní forma. V ostatních případech mohou zvolit úřady a orgány územní samosprávy řešení nastalé situace jinou formou.

Veřejná správa plní své úkoly prostřednictvím již zmíněných forem, které mají velmi dynamický vývoj v současnosti. Základním dělením těchto forem uvedl Hendrych (Hendrych, 2016, 120) jako výstupy správní činnosti jednostranné a dvoustranné či vícestranné, a dále správní akty konkrétní a abstraktní. Vývoj celého spektra správní činnosti si vyžádal úpravy a konkretizaci správních aktů. Rozdělení forem činnosti veřejné správy na abstraktní a konkrétní správní akty bylo dle dosavadní judikatury nedostatečné k realizaci úkolů veřejné správy. Vznikly tak další dva správní akty, které tvoří kombinaci obou již zmíněných správních aktů a sice, správní akty abstraktně-konkrétní a konkrétně-abstraktní. Nazývají se správními akty smíšenými. Příkladem takové kombinace jsou všeobecná opatření, která česká právní úprava označuje jako opatření obecné povahy. V zahraničí se tento právní institut nazývá jako všeobecné opatření.

Vedle forem správních aktů je nutné uvést veřejnoprávní smlouvy a faktické úkony. I tyto formy mají právní důsledky. Hejč a Bahýľová (Hejč, Bahýľová, 2017, 4) uvádějí ve své publikaci rozdílnost těchto forem tak, že správní akty se liší od veřejnoprávních smluv svojí jednostranností, neboť veřejnoprávní smlouvy jsou dvoustranné či vícestranné dohody. To poukazuje na první rozdělení forem činnosti veřejné správy. Faktické zásahy se odlišují svojí neformální povahou. Správní akty mají formalizovanou podobu s právními důsledky, což ovšem nevylučuje právní důsledky u faktických úkonů. Formy činnosti veřejné správy, které nemají právní důsledky, jsou poslední kategorií pro kompletní rozdělení.

Všechny akty veřejné správy mají společné znaky a zároveň některé ze znaků poukazují na rozdíly mezi nimi. Hendrych (Hendrych, 2016, 133) ve své publikaci zmiňuje tyto znaky:

- akt vydává subjekt veřejné správy, jenž je k vydávání ze zákona oprávněn,
- správní akt jednostranně upravuje práva a povinnosti adresátů,
- je právně závazný,
- určení věci a osob, jimž je správní akt určen.

Všechny správní akty se vyznačují svojí závazností a mají tedy podzákonný, nařizovací a výkonný charakter. Mají také jednostrannou povahu, tudíž poukazuje na nadřazenost a moc orgánů veřejné moci vůči adresátům.

Správní akt je hlavní forma činnosti veřejné správy a nejdůležitějším pojmem správního práva. Tento pojem není legislativně ukotven, přesto je hojně využíván a mimo své náležitosti jej lze členit do pěti kategorií. Právní slovník prof. JUDr. Dušana Hendrycha (Hendrych, 2009) rozlišuje následující členění:

- a) dle obsahu,

- b) dle právních účinků,
- c) dle časových účinků,
- d) dle okruhu osob,
- e) dle podmínění potřebné součinnosti s jinými subjekty.

Výše zmíněné členění poukazuje na pestrost použití správních aktů ve správním právu. Je nasnadě zmínit, že výklad jednotlivých bodů není zcela ojedinělý. Mnoho autorů shodných či obdobných publikací mohou oponovat svým výkladem jednotlivých oblastí členění. Prof. JUDr. Dušan Hendrych (Hendrych, 2009) ve své publikaci Právní slovník rozvádí použití správního aktu dle obsahu na správní akty schvalovací, povolovací, zakazující či naopak příkazující a koncese. Koncese je druh správních aktů, kterým správní úřad přiznává určité oprávnění. Příkladem je udělení živnostenského oprávnění. V jeho další publikaci (Hendrych, 2016, 134), Správní právo: obecná část, vysvětluje dělení dle obsahu v závislosti na obsahu regulovaných vztahů, a to materiální správní akty, které upravují hmotněprávní postavení adresátů a procesní správní akty, jenž upravují právě pozici adresátů ve správním řízení. Podstata však zůstává stejná.

Klasifikace správního aktu podle povahy právních účinků je dále dělena na konstitutivní a deklaratorní správní akty. Konstitutivní správní akty mají hmotně právní i procesní důsledky (Hendrych, 2005), což znamená, že působí do budoucnosti. Správní akt zavazuje adresáta od okamžiku nabytí právní moci. Kdežto deklaratorní správní akt vyvolává právní účinek a zavazuje adresáta do minulosti, tedy od doby vzniku vztahů správního práva. Třetím bodem klasifikace je dle publikace D. Hendrycha (Hendrych, 2016, 135) podle okruhu osob, které akt zavazuje. Jednoduše řečeno se správní akt týká buď osob, které jsou v něm jmenovitě uvedeny anebo se týká osob, jež jsou v téže právní situaci a jsou tedy právními nástupci, na něž připadají práva a povinnosti daného aktu. Podmnožinou těchto tří základních členění lze správní akty klasifikovat dle trvání účinků aktu, tedy účinky omezené či neomezené. Časové omezení plyne ovšem ze samotného obsahu správního aktu, přesto může být trvání účinků výslovně omezeno, a to ze zákona či přímo z vydaného aktu. Další podmnožinou

je členění podle přínosu obsahu pro adresáta. Jedná se o oprávnění adresáta, což zvýhodňuje jeho právní pozici anebo ukládá určitou povinnost, čímž ho vydávající orgán znevýhodňuje.

Dále lze konstitutivní správní akty rozlišovat podle toho, zda vydání aktu mění právní pozici adresáta či nikoli. Zde D. Hendrych (Hendrych, 2016, 137-138) rozlišuje pozitivní akty, tedy kdy se právní pozice adresáta mění, a negativní akty, kdy ke změně nedochází. Poslední členění je dle toho, zda se při vydání správního aktu uplatňuje diskreční pravomoc, jinými slovy správní uvážení. Jednoduše řečeno se jedná o pravomoc správních orgánů volnou úvahou posoudit nastalou situaci a zda vůbec učiní předpokládané kroky a posoudit, zdali správní akt vůbec vydá nebo se přikloní k nějaké alternativě. Nejvyšší správní soud ve svém usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42 tvrdí, že: *„Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“*

1.1 Abstraktní správní akty

Abstraktní správní akty se také nazývají normativní správní akty a jedná se o veškeré právní předpisy a stanovují obecně závazná pravidla. Jejich obecná úprava je ukotvena v zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a to konkrétně v čl. 78 a v čl. 73 odst. 3. Správní akt tohoto charakteru se vyznačuje svým druhovým vyjádřením předmětu či neurčitostí počtu adresátů. Jedná se o nařízení, obecně závazné vyhlášky, statutární předpisy a vnitřní předpisy. Druhové vymezení předmětu je jinými slovy oblast, které se daný právní předpis týká, a to například ve školství nebo v dopravě apod. Abstraktní správní akt je vytyčený neurčitému počtu adresátů a lze ho adresovat občanům, jenž jsou starší 15 let, druhové skupině, například právnickým osobám nebo osobám ve služebním poměru, ale může se také dotýkat práv všech občanů území České republiky. Normativní správní akty mohou splňovat jednu z těchto dvou základní znaků nebo oba současně. (Hendrych, 2016, 122)

D. Hendrych (Hendrych, 2016, 123) poukazuje ve své publikaci na to, že je často abstraktní správní akt vydáván pro řešení jednotlivých případů či právních situací. Již z názvu vyplývá, že abstraktnost nebo normativní charakter aktu slouží pro trvalejší, „nadčasové“ a opakované použití pro široké spektrum adresátů. Jeho úloha spočívá v praktické aplikaci obecné normy pro různorodé, avšak druhově stejné, právní situace, nikoli pro konkrétní situace. Nynější doba ovšem nedovoluje striktní dělení na abstraktní a konkrétní správní akty, neboť se stávají propustnými.

Všechny výše zmíněné znaky charakterizující abstraktní správní akty napovídají k možnosti jejich sankcionování a vynutitelnosti, pokud nejsou vydané akty respektovány.

1.2 Konkrétní správní akty

Mezi konkrétní správní akty se řadí správní rozhodnutí a jiné správní akty, které mají účinky individuálních správních aktů a jinak se také nazývají individuální správní akty. I na tento druh správních aktů se dá nahlížet obdobným způsobem jako na akty abstraktní. Vymezení konkrétnosti předmětu, ať už osob či věci, kterých se daný správní akt dotýká, napomáhá k rozlišení, o který z těchto dvou základních správních aktů se jedná. Stanovení hranice ovšem v nynější době není jednoznačné.

Abstraktnost normativních správních aktů představuje určitou nadřazenost, neboť se dotýká práv a svobod širšího okruhu osob či věci. U konkrétních správních aktů je tomu naopak. Primárním znakem je jednostrannost a schopnost zakládat, změnit či zrušit práva a povinnosti adresátů. Charakteristickým příkladem je rozhodnutí. Rozhodnutí je nejčastější forma aplikace veřejné správy a tento správní akt se týká konkrétní věci a obsahuje konkrétního adresáta, případně adresáty, je-li jich více. Dalším příkladem je přijetí ke studiu či vydání stavebního povolení.

Dle definice Josefa Staši (Staša, 2016) je správní akt jednostranný právní úkon řešící právní vztahy jmenovitě určených osob, a to prostřednictvím vykonavatele veřejné správy. Správní orgán tak aplikuje správní právo na konkrétní případy a lze snadno odvodit, že jsou

užívány jako jednorázové řešení. Judikáty jsou využity k rozhodování v obdobných případech.

1.3 Smíšené správní akty

Z historického hlediska této formě činnosti nebyla v československé teorii správního práva věnována značná pozornost. Smíšené správní akty vznikaly pro potřeby řádné právní regulace, právní teorie i judikaturní praxe. Jak již název napovídá, vyznačuje se charakteristickými prvky normativních i individuálních správních aktů. Jako smíšený správní akt řeší situace zejména neurčeného okruhu adresátů, přestože se týkají konkrétní věci anebo se může jednat o opačnou situace, tedy kdy tento akt řeší obecnou otázku v souvislosti ke konkrétním adresátům. Zda se jedná o abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní správní akt rozhoduje kritérium vymezující předmět regulace a osoby, kterým je správní akt adresován. Lze tedy říci, že způsob regulace předmětu a adresátů určuje abstraktnost či konkrétnost daného správního aktu. Záleží tedy, který znak je v dané situaci rozhodující. (Hendrych, 2005)

Smíšené správní akty jsou charakteristické tím, že pojímají znaky jak normativních, tak individuálních správních aktů. Jak již bylo výše zmíněné, smíšené správní akty mohou být buď konkrétně – abstraktní, kdy konkrétnost určuje předmět regulace a abstraktnost adresáty regulace, či abstraktně – konkrétní, přičemž abstraktnost je v tomto případě předmět regulace a konkrétně vymezuje adresáty.

Pro účely rozlišení jednotlivých druhů správních aktů je nasnadě poukázat na níže zpracovanou Tabulku č. 1.

	Obecně vymezený subjekt	Konkrétně vymezený subjekt
Abstraktní předmět regulace	Normativní správní akt	Smíšený správní akt (abstraktně-konkrétní)

Konkrétní předmět regulace	Smíšený správní akt (konkrétně-abstraktní)	Individuální správní akt
----------------------------	---	--------------------------

Tabulka 1: Druhy správních aktů dle charakteristických znaků

Zdroj: Hejč, Bahýřová (2017)

Z tabulky lze odvodit, o jaký typ správního aktu se jedná, pokud je znám předmět regulace i vymezení subjektu, kterého se daný akt, vydaný správním orgánem, týká. Jedná se o souhrnný nástroj pro snazší orientaci v problematice. Mohou ovšem nastat situace, které jsou nejednoznačné. V takových případech je nasnadě hledat shodu v judikatuře, pro snazší rozhodování správního orgánu či soudu v nastalé právní situaci.

1.3.1 Opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je klasifikováno jako abstraktně-konkrétní akt a v zahraničí je známý jako všeobecné opatření. Zákon tento právní institut definuje tak, že se nejedná o právní předpis ani o rozhodnutí, což tvrdí i autoři mnoha publikací zabývající se institutem opatření obecné povahy jako například Dušan Hendrych (Hendrych, 2016, 126) nebo Lenka Bahýřová (Hejč, Bahýřová, 2017). Jak již bylo výše zmíněno, jedná se o smíšený správní akt, a to především z toho důvodu, že se jedná o akt na pomezí normativního a individuálního správního aktu. Nejednoznačnost vymezení v zákoně může způsobit neefektivní použití v praxi. V mnoha případech se může jednat o mylné nárokování zrušení opatření obecné povahy, nebo není snadné prokázat zásah do práv, který byl tímto opatřením způsoben.

Jedná se o relativně novodobější právní institut objevující se v právním řádu, tudíž stále prochází judikatorní úpravou. Jeho původ pochází z Německa a Švýcarska a do české právní úpravy byl ukotven během novelizace zák. č. 500/2004 Sb. správního řádu, jehož platnost se datuje od 24. 9. 2004 a účinnost od 1. 1. 2006 a to konkrétně v §171 a násl. SpŘ. Před přijetím tohoto zákona existovaly případy, které by se v nynější době klasifikovaly dle své povahy jako smíšené správní akty, nicméně absence procesně právní úpravy vedly k neefektivnímu naplnění státní moci dle zákona. Procesně právní úprava se objevila až s přijetím SpŘ, který nahradil zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení, kdy již nebyl zákon

soustředován převážně na klasické správní řízení. (Hendrych, 2005) Jeho zavedení podnítilo hned několik skutečností. Již samotné zkušenosti ze zahraničí nasvědčují potřebnosti tohoto právního institutu, dále to však inicioval i dosavadní výskyt ve zvláštních právních předpisech, avšak pod jinými názvy. Klíčovým důvodem je i očekávání veřejnosti, že je veřejná správa vázána zákonem a je třeba zajistit a garantovat minimální procesní práva, kdy se daný úkon správního orgánu týká jejich zájmů, přestože není možné jmenovitě a konkrétně určit adresáty. (Průcha, 2012, 428-429)

Návrh opatření obecné povahy podává správní orgán formou veřejné vyhlášky vyvěšené na své úřední desce, případně na úředních deskách obcí, jejichž obvodu se opatření obecné povahy týká. Zveřejněno musí být nejméně po dobu patnácti dnů a musí obsahovat odůvodnění dle ustanovení § 172 odst. 1 a 2 Osoby, jichž se návrh opatření týká, mohou podat písemné připomínky nebo námitky ale tomuto se bude blíže věnovat druhá kapitola závěrečné práce. Řízení o tomto návrhu je písemné, existuje ovšem i možnost veřejného projednání, kde lze podat ústní připomínky, stanoví-li tak zákon či tak neurčí správní orgán (§ 172 odst. 4). Primárně se jedná o písemnou formu návrhu a nelze proti němu podat opravný prostředek (§ 173 odst. 2) Písemné námitky lze podat správnímu orgánu, jenž opatření vydal, ve lhůtě třiceti dnů od zveřejnění návrhu. Je tedy zřejmé, že přijaté námitky a připomínky projednává správní orgán, který opatření obecné povahy vydal. (§ 172 odst. 4) Pokud osoba, jejíž práva jsou opatřením dotčena, lhůtu pro podání připomínek či námitek zmešká, nelze toto zanedbání prominout. Proti rozhodnutí správního orgánu se nelze odvolat ani podat rozklad.

Správní akty ve formě opatření obecné povahy podléhají přezkumu ve smyslu ustanovení §101a a násl. SŘS. Přezkumu jednotlivých vydaných OOP je v této práci věnována třetí kapitola, přičemž primárním zdrojem je judikatura Nejvyššího správního soudu. Judikatura je v této problematice jedním z klíčových zdrojů pro posouzení zásahu do práv vydaným opatřením obecné povahy, případně pro rozhodnutí o tom, zdali byla vydaným opatřením obecné povahy porušena práva adresáta. Právní institut a jeho právní úprava není podrobná a je tedy obtížné nalézt odpovědi na některé konkrétní otázky v této problematice. Z tohoto důvodu je jedním z hlavních zdrojů pro tuto práci použita Sbírk

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jedná se o anonymizovaná rozhodnutí zveřejněná na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu.

Zvláštností tohoto právního institutu je jeho použití. Opatření obecné povahy totiž pouze konstatuje postup dle části šesté soudního řádu správního, pokud zvláštní zákony vyžadují vydání opatření obecné povahy. Z toho vyplývá, že tedy zvláštní zákony určují, kdy je na místě využití institutu opatření obecné povahy, a kdy postačí prováděcí předpis či rozhodnutí. Zvláštní zákon má ale i jiné výhody. Kupříkladu je možná změna postupu než jaký stanovuje správní řád. Ve správním řádu jsou pouze upraveny povinnosti správního orgánu zveřejnit návrh na opatření obecné povahy, povinnost přijímat a reagovat na připomínky, povinnost toto opatření odůvodnit a zveřejnit formou veřejné vyhlášky. (Hendrych, 2016, 127)

Je nutné mít na zřeteli, že adresát a dotčené osoby či orgány, na rozdíl od správního řízení v oblasti tvorby právních předpisů nemají nárok na vypořádání jejich námitek či připomínek. Z tohoto důvodu lze konstatovat, že opatření obecné povahy má blíže k rozhodnutím než normativním právním aktům. V článku od profesora Hendrycha (Hendrych, 2005), který se správním právem a jeho právními instituty zabývá velmi intenzivně, tvrdí, že je nezbytné v aktuálně platných a účinných právních předpisech, včetně těch budoucích, použít správnou terminologii a určit, zdali se v daném případě jedná o opatření obecné povahy nebo o jiné obdobné opatření, na které se proces ukotvený ve správním řádu nebude vztahovat.

Případy, kdy je nasnadě vydání opatření obecné povahy, lze zobecnit, a to dle formálních a materiálních znaků. Formálním znakem je výslovné stanovení zvláštním zákonem. To znamená, že správní orgán bude postupovat dle části šesté správního řádu v případě, kdy zvláštní zákon zmocňuje správní orgán vydat tento druh opatření. Řada zvláštních zákonů, výslovně zmocňující k vydání opatření obecné povahy, stanovuje správnímu orgánu i zvláštní pravidla pro vydání opatření obecné povahy. Toto opatření lze vydat i v případě, kdy by se nejednalo o závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Dále tento právní institut nemůže nahradit vydávání správních rozhodnutí, tudíž v situaci, kdy správnímu orgánu dává zvláštní zákon možnost správního

rozhodnutí či vydání opatření obecné povahy, lze institut opatření vydat pouze pokud má být daný úkol adresován neurčitě vymezenému okruhu osob.

Jedná-li se o závazný úkon, jenž dle definice není právním předpisem ani rozhodnutím, ale na základě materiálního přístupu k posouzení správního aktu jako opatření obecné povahy, je možné opatření vydat v případě, kdy úkon orgánu veřejné moci naplňuje jeho pojmové znaky. Musí se jednat o úkon naplňující znaky. Mezi ně se řadí závaznost, obecní adresáti, konkrétní předmět a neexistence zákonné překážky. Správní orgány tedy postupují podle části šesté SpŘ mají-li učinit úkon, který je závazný pro obecně a nespecifikovaně určené adresáty a týká se konkrétního předmětu. Nastane-li situace, kdy zákon správnímu orgánu nepřiděluje žádnou právní formu určitému úkonu a zároveň úkon naplňuje příslušné materiální znaky, nelze jej přesto považovat za opatření obecné povahy, pokud nejde o správní akt, nýbrž o akt ústavní. (srov. Usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, č. j. P1. ÚS 8/20)

Posledním obecným příkladem je situace, kdy má být opatření obecné povahy měněno či rušeno. Jak již bylo výše zmíněno, ono opatření může měnit nebo rušit ten správní orgán, který jej vydal. Ačkoli zákon ve většině případů tento postup výslovně nepředvídá, může jej ale i výslovně vylučovat. Jedná-li se o správní akt, který je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy a byl v minulosti vydán v jiné právní formě dle předchozího znění zákona a v pozdějším znění tento onen správní akt je výslovně označen jako opatření obecné povahy, je orgán veřejné moci povinen postupovat taktéž dle části šesté správního řádu. (Potěšil, 2020, 816-824)

Nejvyšší správní soud dlouhodobě polemizoval nad pojetím samotného opatření obecné povahy. Ve svém rozhodnutí ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98, se prvně přiklonil k materiálnímu pojetí právního institutu. Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že opatřením obecné povahy nelze nahradit podzákonou normotvorbu a stanovovat nové povinnosti nad rámec zákona. Jinými slovy neslouží k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje a opatření slouží dle NSS spíše ke konkretizaci povinností, jež jsou známé, existující a vyplývají ze zákona. O dva roky později, tedy v roce 2007, se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesl v usnesení ze dne 13. 3. 2007 sp. zn. 3 Ao 1/2007 na

změně na formální pojetí. V roce 2008 bylo usnesení rozšířeného senátu NSS zrušeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07, tudíž je opatření obecné povahy opět charakterizováno materiálním pojetím. (Jemelka, 2019, 618)

2. Proces vydávání opatření obecné povahy

Správní akt tohoto druhu je jedna z činností nositele veřejné moci. Jak již bylo výše zmíněno, jedná se o smíšený správní akt, neboť se nejedná o právní předpis ani rozhodnutí, tudíž splňuje vícero podmínek současně. Lze tedy říci, že je charakterizován jako konkrétně-abstraktní správní akt, a to proto, že je adresován širokému spektru lidí, jenž ho musí striktně dodržovat, a zároveň se týká konkrétní oblasti regulace. Dále již bylo zmíněno, že kompetencemi pro jeho vydání disponuje výhradně správní orgán, jež musí podat návrh na opatření obecné povahy formou veřejné vyhlášky a tu zveřejnit na úřední desce po dobu nejméně patnácti dní.

Tento proces vydávání opatření obecné povahy podléhá zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní upravuje, a to konkrétně v § 101a a násl., řízení o zrušení opatření obecné povahy a tento postup řeší konkrétněji následující podkapitoly. Obecná právní úprava řízení o vydání na opatření obecné povahy se aplikuje vždy, avšak zvláštní zákon může stanovit vlastní procesní odchylky. Zvláštní zákon se tak uplatňuje přednostně a na zbytek se vztahuje právní úprava obecná, obsažena ve správním řádu. (Hejč, Bahýřová, 2017) Klíčový zdroj této diplomové práce se zabývá tímto právním institutem velmi dopodrobna. Jedná se o knižní vydání od doktora Hejče a magistry Bahýřové (Hejč, Bahýřová, 2017): Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Obsáhlé zpracování oblastí smíšených správních aktů a procesu vydávání opatření obecné povahy zmiňuje také možné rozdělení procesu vydávání opatření obecné povahy do čtyř základních fází. Jsou jimi:

- zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy, které primárně souvisí se samotným zpracováním návrhu OOP,
- projednání daného návrhu na OOP s dotčenými orgány, myšleno orgány veřejné správy,
- projednání návrhu OOP s dotčenými osobami, jichž se opatření přímo dotýká,
- zveřejnění výsledného znění OOP, od něhož se odvíjí jeho účinnost.

Výše zmíněné členění fází procesu řízení o opatření obecné povahy popisuje diplomová práce v následujících podkapitolách. Již nyní lze konstatovat, že je velmi složité posuzovat každý ojedinělý případ na pomezí rozhodnutí a právního předpisu. Nedostatečná specifikace v zákoně tak způsobuje, že se během vývoje judikatury soudu v dané věci mohou lišit, avšak závratné rozdíly nejsou zřetelné.

Opatření obecné povahy má právní formu určenou pro smíšené správní akty, tudíž povaha řízení by se měla nacházet na jedné straně mezi správním řízením, jehož zakončením je vydání správního rozhodnutí, a na straně druhé postupem při vydávání právních předpisů. (Hejč, Bahýřová, 2017, 77)

2.1 Návrh na opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy vypracovává a navrhuje správní orgán, který je k tomu příslušný, tedy věcně a místně příslušný podle zvláštní právní úpravy (Hejč, Bahýřová, 2017, 79), a to výhradně v písemné podobě. Tento návrh je třeba paralelně projednat s dotčenými orgány, jež jsou uvedeny v § 136 odst. 1 a násl., SpŘ. Jedná se o orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon a dále správní a jiné orgány veřejné moci, mající oprávnění k vydání tohoto opatření. Dotčeným orgánem je zároveň územně samosprávný celek, pokud se návrh na opatření obecné povahy týká práva spravovaného územního správního celku. Tyto dotčené orgány mají povinnost poskytnout všechny informace správnímu orgánu, jenž vede správní řízení, ale pouze za předpokladu, že nebude porušena povinnost dle zvláštního zákona.

Návrh se doručuje veřejnou vyhláškou dle § 25 SpŘ, což se v praxi realizuje prostřednictvím vyvěšení na úřední desku správního orgánu, který návrh na opatření vydává, tedy, kým je doručen. Návrh je vyvěšen po dobu patnácti dnů a na písemnosti musí uvést datum vyvěšení, neboť po uplynutí lhůty patnácti dnů je tento návrh považován za doručený. Lze tedy říci, že návrh bude vyvěšen celkem třicet dnů, potažmo pětáctýřicet dnů, pakliže je v nich zahrnuto doporučení, aby byl návrh zveřejněn po celou dobu, kdy je možné proti němu podávat námitky. (Hejč, Bahýřová, 2017, 83)

Následuje řízení o návrhu na opatření obecné povahy, které je rovněž písemné. V případech, které stanoví zákon či samotný správní orgán, je možné tento návrh veřejně projednat, přičemž datum konání a místo konání musí být zveřejněno nejméně patnáct dní předem na úřední desce obecního úřadu.

Proces vydávání opatření zákon nestanovuje, zdali se řízení o návrhu na opatření obecné povahy zahajuje z moci úřední či na návrh. Je tedy ponecháno na zvláštním zákoně, jaká forma pro zahájení řízení o návrhu bude uplatněna. (Janderová, 2014, 299) Vydání opatření z moci úřední nastává na základě podnětu správního orgánu vlastního nebo jiného anebo jako povinnost přímo uložená zákonem. Žádná právní úprava způsobu zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy se jedná o řízení z moci úřední. Zahájení řízení na žádost s sebou nese jisté podmínky. Taková opatření mohou být vydána poté, co je příslušnému správnímu orgánu doručena žádost žadatele. Žádost je tedy nezbytnou podmínkou pro zahájení procesu pro vydání opatření, není-li zahájeno z moci úřední. Žadatel je zároveň oprávněn se svou žádostí nadále disponovat, což znamená, že může předmět žádosti zúžit či ji vzít zpět. Žadatel však nemá nárok na vyhovění žádosti, ačkoli má právo k řádnému projednání návrhu a důvodnost návrhu byla řádně uvážena, na rozdíl od zahájení řízení z moci úřední. (Potěšil, 2020, 828-829)

2.2 Projednání

Návrh, který správní orgán vypracuje včetně jeho odůvodnění, musí být prvotně projednán uvnitř veřejné správy, což se dotýká hlavně dotčených orgánů (vysvětleno výše). V komentáři ke správnímu řádu Lukáš Potěšil (Potěšil, 2020) tvrdí, že musí správní řád výslovně stanovit, že je projednáván odůvodněný návrh opatření obecné povahy. Na odůvodnění, které je součástí návrhu, by měly být kladeny obdobné požadavky jako na odůvodnění správních rozhodnutí. Je zřejmé, že odůvodnění projednávané společně s návrhem opatření je stručné oproti odůvodnění, které je poté zveřejněno společně s výsledným zněním opatření obecné povahy, a to z toho důvodu, že odůvodnění k výslednému doručenému opatření obsahuje i výsledek projednání návrhu s dotčenými orgány včetně vypořádání se s připomínkami a námitkami, které vyvstaly z projednávání

návrhu s dotčenými osobami. Ze zmíněného vyplývá, že je návrh třeba nejdříve projednat s dotčenými orgány, následně je návrh zveřejněn a posléze projednán s dotčenými osobami.

V rámci procesu projednání návrhu s dotčenými orgány je nutné zmínit jednu ze situací, jež mohou nastat, a sice opomenutí některých z dotčených orgánů. To znamená, že správní orgán, který vede řízení o vydání opatření obecné povahy, by tak nesplnil svoji zákonnou povinnost a toto jednání, respektive opomenutí, představuje procesní vadu. Jedním z důsledků takové procesní vady u správního aktu tohoto charakteru může být zrušení následně napadeného opatření. (Potěšil, 2020, 830)

Řízení o návrhu opatření obecné povahy je zpravidla v písemné formě, avšak stanoví-li tak zákon či správní orgán určí, že se koná veřejné projednání návrhu, lze připomínky podat ústně. Námitky však musí být podány vždy písemně podle ustanovení § 172 odst. 4). V případě veřejného projednání návrhu správní orgán určí místo a dobu na úřední desce, a to minimálně patnáct dní předem. V § 172 odst. 3 je stanoveno, že pokud by hrozilo nebezpečí z prodlení, jehož specifikace by měla být v odůvodnění opatření obecné povahy, je možné tuto dobu zkrátit na pouhých pět dní. Nestanoví-li zvláštní zákon povinnost veřejného projednání v případě hrozícího nebezpečí z prodlení, přistoupí správní orgán k písemnému řízení.

Návrh se zveřejňuje proto, aby se mohl kdokoli, jehož práv, povinností nebo zájmů se dané opatření přímo dotýká, kvalifikovaně vyjádřit a uplatnit připomínky u správního orgánu, jenž toto opatření vydává. (Hejč, Bahýřová, 2017, 84)

Po interním projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány, nastává stěžejní fáze řízení, a to projednání návrhu na opatření s dotčenou veřejností. Pro projednání návrhu s dotčenými osobami je nutné, aby se s návrhem mohly dostatečně seznámit. Z tohoto důvodu je před vlastním přijetím návrhu zveřejněn.

Dalším způsobem zveřejnění návrhu je podle JUDr. Hejče a Mgr. Bahýřové v místním rozhlase nebo periodiku a jedná-li se o opatření obecné povahy, které se vztahuje na území menší rozlohy, je možné návrh zveřejnit v blízkosti tohoto místa, například na ojedinelé

ceduli či sloupu veřejného osvětlení. Nabízí se také možnost vhození návrhu do domovních schránek nemovitostí, které se na tomto území nachází. Zvláštní úprava také může vylučovat projednání s dotčenými osobami a v takovém případě se návrh opatření obecné povahy vůbec nezveřejňuje. (Hejč, Bahýřová, 2017, 84)

2.2.1 Připomínky

Právo dotčených osob podat připomínky je důležitým cílem právní úpravy tohoto institutu. To platí i pro podání námitek. Je to způsob, jak zajistit garanci minimálních procesních práv, pokud se úkon v podobě opatření obecné povahy týká zájmů dotčených osob, přestože nelze jmenovitě určit účastníky. Připomínky může podat každý, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny podle § 172 odst. 4 SpŘ. Forma připomínek se odvíjí od situace, jak probíhá projednání návrhu na OOP. V případě ústního projednání se připomínky uplatňují nejpozději při tomto projednání, a to ústně, a ty je nutné zaznamenat do protokolu. Nevylučují se ovšem ani písemné připomínky. (Průcha, 2012, 436). Jedná-li se o písemné řízení o návrhu, zákon nestanoví lhůtu pro podání připomínek. Je tedy na správním orgánu, aby sám určil dotčeným osobám přiměřenou lhůtu pro podání připomínek, a to prostřednictvím veřejné vyhlášky, tedy společně s doručeným návrhem. Podmínka přiměřenosti této lhůty pravděpodobně splní případ, kdy je lhůta pro podání připomínek stejná, jako lhůta k podávání námitek. (Potěšil, 2020, 835) Správní orgán, jenž vydává toto opatření, je povinen se připomínkami zabývat a náležitě se s nimi vypořádat v odůvodnění opatření. V § 174 odst. 1 ve spojení s § 37 SpŘ je dáno, že samotné připomínky by měly splňovat určité rámcové náležitosti podání. Konkrétně by z nich mělo být patrné, kdo je podává, čeho se týkají a co dotčená osoba či osoby navrhuje. Může ovšem nastat situace, kdy z připomínky není zřejmé, že byla dotčená osoba přímo dotčena na svých právech, povinnostech či zájmech. V takovém případě správní orgán není povinen se takovými připomínkami zabývat a pouze tuto skutečnost konstatuje v odůvodnění. (Jemelka, 2019, 622). Je třeba ale zmínit zásadu, která stanovuje, že v případě pochybností by mělo být postupováno ve prospěch osoby, jež uplatnila připomínku. (Potěšil, 2020, 834)

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č.j. 4 Ao 5/2010-48 je uvedeno, že relevance, rozsah a detailnost jsou podstatnými a klíčovými požadavky připomínek na podrobnost vypořádání se s nimi.

Pokud správní orgán neumožní dotčeným osobám uplatnit připomínky, ať už v písemné či ústní formě, může tím dojít ke zkrácení na jejich subjektivních procesních právech. Následkem nebudou zvážena hlediska, která mohou značit dotčení jejich právní sféry, což znamená, že opatření obecné povahy bude obsahovat vadu. Ta může mít vliv na zákonnost vydaného opatření z důvodu nepřipustného dotčení hmotných práv dotčených osob, jak je uvedeno v rozsudku NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 9 Ao 2/2011-53.

2.2.2 Námitky

Námitky v porovnání s připomínkami představují procesně silnější nástroj. Skupina osob oprávněných podat námitky je zřetelně užší oproti skupině osob, které jsou oprávněny podat k návrhu na opatření připomínky. Osoby oprávněny podat námitky mají větší rozsah procesních práv. (Hejč, Bahýřová, 2017, 86)

Písemné odůvodněné námitky mohou podávat jen osoby, jež vlastní nemovitost a mohou být při výkonu vlastnického práva přímo dotčeny ve svých právech, povinnostech či zájmech. Správní orgán je oprávněn určit, že námitky mohou podat i osoby, které nejsou vlastníky nemovitostí, pokud jejich oprávněné zájmy mohou být taktéž opatřením přímo dotčeny podle §172 odst. 5 SpŘ. Zmeškání tohoto úkonu nelze prominout. Podání lze učinit až po zveřejnění návrhu, a to do třiceti dnů od jeho zveřejnění. Podání námitek je možné pouze písemnou formou, a to i v případě veřejného projednání. U připomínek i námitek platí, že o nich rozhoduje ten správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Nelze proti němu podat ani jiný opravný prostředek. (Hendrych, 2016, 127) Správní řád taktéž v § 172 odst. 5 uvádí, že změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Zvláštní zákon poté může okruh osob, které jsou oprávněny podat námitky, zúžit či rozšířit. (Potěšil, 2020, 836)

Judikatura je v obou případech klíčovým zdrojem. Z rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73 vyplývá, že pojem dotčenosti není možné posuzovat dle vlastníků pozemků nebo staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. Je v něm zmiňována taktéž hranice „sousedění“ pozemků či staveb vlastníků na které dopadá změna územního plánu. Dle tohoto rozsudku totiž mohou být dotčenými osobami i vlastníci pozemku, potažmo stavby, která je vzdálenější a opatření obecné povahy může mít vliv na

poměry tohoto pozemku či stavby. Dotčení osob je tedy nutné posuzovat materiálně, nikoli úzce, a to s důkladným uvážením poměrů dané lokality, konkrétních pozemků a staveb s povahou změn územního plánu. Proměnlivost situací v realitě staví správní orgán do situací, kdy je třeba důkladně zvážit do jaké míry jsou námitky důvodné a kdy se jedná spíše o obstrukční povahu.

S každou námitkou by se měl správní orgán nejen vypořádat ale i o ní rozhodnout. Rozhodnutí správního orgánu o podaných námitkách, které je zahrnuto v opatření obecné povahy v části odůvodnění jako forma oznámení plnohodnotného rozhodnutí a je z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím. Tato myšlenka byla interpretována z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2020, č. j. 2 Ao 5/2010-24. Je-li je podáno vícero námitek současně a všechny se vztahují k týž návrhu na opatření obecné povahy, je správní orgán povinen rozhodnout o každé zvlášť a poté zveřejnit v odůvodnění jednotlivá rozhodnutí o nich. Dotčené osoby nemohou proti rozhodnutí o námitkách podat odvolání ani rozklad, neboť se nejedná o klasické správní rozhodnutí. Opatření obecné povahy tak může obsahovat několik rozhodnutí o námitkách v části odůvodnění. Vypořádáním se s námitkami jedné osoby by nemělo dojít ke zhoršení pozice jiné osoby, která je také účastníkem řízení. Je tedy na místě správní diskrece správního orgánu, tedy aby správní orgán citlivě uvážil každou podanou námitku ve vztahu k ostatním dotčeným osobám. (Jemelka, 2019, 622-623)

Jak již bylo výše zmíněno, proti rozhodnutí o námitkách nelze podat řádný opravný prostředek a připadá tak v úvahu zrušení či změna rozhodnutí o námitkách v přezkumném řízení. Toto řízení je možné obnovit z moci úřední či na žádost dotčené osoby a správní orgán by tak vydal nové rozhodnutí o námitkách. V případě zrušení rozhodnutí o námitkách ve správním soudnictví, kdy je možný přezkum opatření obecné povahy pouze jako celku, rozhodnutí o námitkách může v soudním přezkumu obstát jako rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. (Jemelka, 2019, 623)

2.3 Vydání a účinnost opatření obecné povahy

Závěrem procesu řízení o návrhu opatření obecné povahy je jeho schválení, respektive výsledné vydání, samozřejmě po jeho projednání s dotčenými orgány i osobami. Pokud by se výsledné vydané opatření obecné povahy lišilo od projednávaného návrhu, a to se týká primárně obsahové části opatření, znamenalo by to rozpor s výsledky projednání, tedy daná část by nebyla řádně projednána. Může nastat situace, kdy správní orgán po zahájení řízení o návrhu na opatření dojde k závěru, že toto opatření nevydává. V takovém případě nelze tento závěr konstatovat v závazné části OOP. (Hejč, Bahýľová, 2017, 93) Při takovém jednání správního orgánu není možné skutečnost o nevydání zveřejnit v závazné části opatření. Podstatou této myšlenky je povaha navrhovaného opatření obecné povahy. Správní orgán je oprávněn vydat jen takové opatření, které zakládá, mění nebo ruší práva adresátů. Zahájené řízení je tedy možné usnesením zastavit ve smyslu přiměřené aplikace zásady *ne bis in idem* dle § 66 odst. 2 (usnesení o zastavení řízení), a to u řízení o vydání opatření zahájené z moci úřední. Řízení je možné zastavit dle stejného ustanovení po odpadnutí důvodu, zejména když účastník zemřel či zanikl, nebo zanikla věc či právo, jehož se řízení týká. Jedná-li se o řízení zahájené na žádost, je nutné vydat meritorní správní rozhodnutí zamítající návrh, jehož adresátem bude žadatel. Takové rozhodnutí musí být nejen doručeno žadateli ale i zveřejněno ostatním adresátům při dodržení ochrany osobních údajů.

V ustanovení § 173 ani jinde ve správním řádu není řečeno, jakým způsobem má správní orgán postupovat při procesu schvalování návrhu opatření obecné povahy. Tento postup je specifikován až ve zvláštní úpravě, jenž má přednost před obecnou. Na základě judikatury NSS lze konstatovat obecný závěr, že řádně projednaný návrh opatření lze buď schválit či nikoli. V žádném případě nelze zvolit postup jakýchkoliv změn, neboť by nebyl dodržen postup dle správního řádu při vydávání opatření obecné povahy. Důvodem je zamezení obcházení procedury stanovené SpŘ a je zcela nepřipustná změna návrhu před jeho vydáním. V případě, že by správní orgán požadoval změny v rozsahu návrhu, je nutné podrobit návrh znovu řádnému projednání. (Potěšil, 2020, 840) Již platný a účinný návrh OOP nelze měnit či zrušit jinak, než skrze přezkumné prostředky anebo je správní orgán, jenž OOP vydal, oprávněn vydat nové „změnové“ či „zrušující“ opatření obecné povahy.

Nabytím účinnosti se opatření stává závazným, a to nejen pro osoby, které podaly připomínky či námitky, ale pro všechny adresáty neurčitého okruhu osob. Správní řád dokonce připouští, aby bylo opatření obecné povahy účinné již před projednáním návrhu opatření uvedeným v § 172 SpŘ. Tento postup však musí výslovně umožnit příslušný zvláštní zákon. V takovém případě mohou dotčené osoby uplatnit připomínky a námitky až po nabytí účinnosti opatření. Tento postup lze považovat za problematický, tudíž podané připomínky nebo námitky po nabytí účinnosti je možné vnímat jako podněty dle § 42 SpŘ k zahájení nového řízení o vydání opatření obecné povahy. (Potěšil, 2020, 844) Vzhledem k popsanému omezení procesního zapojení dotčených osob by mělo být umožněno zvláštním zákonem v naléhavých případech vyloučit projednávání, nesnese-li žádný odklad a není tedy možné opatření vydat s dostatečným předstihem. S ohledem na tyto skutečnosti je třeba brát v potaz, že u neodkladných opatření nelze nárokovat plně formální požadavky a je tedy možné vydat OOP s výrazně stručnějším odůvodněním. Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020-261 toto tvrzení popisuje tak, že správní orgán vydávající dané opatření musí co nejkonkrétněji své opatření zdůvodnit, aby bylo zřejmé, z jakých důvodů dochází k omezování práv

2.3.1 Odůvodnění

Ze všeho výše zmíněného je zřejmé, že odůvodnění je nedílnou součástí každého smíšeného správního aktu v podobě opatření obecné povahy. Obsahuje důvody a podklady pro jeho vydání, dále také vypořádání se správního orgánu s uplatněnými připomínkami dotčených osob a rozhodnutí o námitkách. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách, obdobně jako odůvodnění správního rozhodnutí, poskytuje nerozpornou skutkovou a právní oporu právům a povinnostem, které ukládá opatření obecné povahy. (Potěšil, 2020, 839) V odůvodnění nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. V rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136 soud konstatoval, že v této části opatření musejí být uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, jimiž se řídil správní orgán při hodnocení a výkladu právních předpisů. Souhrnně to znamená, že tyto obecné požadavky kladené na odůvodnění správních rozhodnutí musí naplňovat odůvodnění opatření obecné povahy jako celek, a to i každé jednotlivé rozhodnutí o námitkách, neboť jsou společně součástí odůvodnění opatření. (Potěšil, 2020, 840)

Část odůvodnění opatření obecné povahy slouží také pro kontrolní funkci, což znamená, že tato část slouží ke kontrole ze strany dotčených osob, a sice zdali naplňuje princip legality nejen u vznesených připomínek a námitek. (Hejč, Bahýřová, 2017, 92)

2.3.2 Opravné prostředky

Správní řád ve svém ustanovení § 173 odst. 2 určuje, že proti opatření obecné povahy nelze podat žádný opravný prostředek. Nelze proti němu podat odvolání ani rozklad, a to ani v případě rozhodnutí o námitkách, jenž je součástí odůvodnění OOP. Správní řád připouští přezkum souladu opatření obecné povahy s obecnými právními předpisy v přezkumném řízení. Vedle této možnosti lze z moci úřední zjednat nápravu vadného opatření prostřednictvím institutu prohlášení nicotnosti. (Potěšil, 2020, 845) Vady správních aktů spočívají v jejich nezákonnosti, věcné nesprávnosti či jsou formálně vadné. Nicotnost nastává u správních aktů, v nichž některé vady způsobují, že již nelze o aktu hovořit a jedná se o tzv. paakt. Nicotnost nastává zpravidla v důsledku nedostatku právního podkladu, nedostatku pravomoci a dalších obdobných případech. Nemůže být zhojena plynutím času. (Hendrych, 2016, 148) V případě prohlášení nicotnosti se výrokem deklaruje, že v daném případě se nejedná o opatření obecné povahy, a to s účinky od samého počátku. (Potěšil, 2020, 846) Pokud by však na základě již neplatného OOP bylo vydáno navazující rozhodnutí či jiné správní akty, je třeba s nimi nakládat obdobně jako se zrušeným rozhodnutím, které bylo podkladem pro vydání navazujícího rozhodnutí správního orgánu.

Ustanovení správního řádu vylučující obnovu řízení na žádost však zcela nevylučuje též obnovu řízení z moci úřední. Takový postup je možný v případě, kdy opatření obecné povahy bylo vydáno na základě závazného postoje dotčeného orgánu, které bylo zrušeno či změněno. Přezkumné řízení je nutné vést shodným způsobem jako jeho proces vydávání, tzn., že je nadřízený správní orgán povinen vyvěšením oznámit usnesení o zahájení přezkumného řízení, aby dotčené osoby mohly do něho vstoupit a uplatnit připomínky nebo námítky. Nadřízený orgán se vypořádá s připomínkami i námítkami obdobně jako v řízení o vydání opatření, a to v konkrétně v části odůvodnění. Z materiálního hlediska to znamená, že rozhodnutí, které mění či ruší OOP v přezkumném řízení, představuje opět opatření obecné povahy. Proti výsledku přezkumu mohou dotčené osoby podat návrh na zrušení OOP ke správnímu soudu. (Hejč, Bahýřová, 2017, 99)

U opatření obecné povahy je možný přezkum v rámci soudního řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. SŘS. Toto je jediný případ, kdy přezkum provádí správní soud. Předmětem přezkumu je mimo jiné i to, zda při vydávání byla dodržena procesní úprava podle zákonem stanoveného postupu.

3. Přezkum opatření obecné povahy před správními orgány

Cílem praktické části je analyzovat pravomoci správních soudů k přezkumu OOP a sumarizovat nejčastější pochybení v jejich vydávání správními orgány. Klíčovým zdrojem pro analýzu a komparaci je judikatura Nejvyššího správního soudu. Zpracování informací týkajících se samotného právního institutu opatření obecné povahy není mnoho. Primárními zdroji byly právní předpisy obsahující obecné informace, nicméně zákony neobsahují podrobnější popis procesu vydávání. V nynější době již vznikají nové publikace věnující se pouze OOP, a to v celém rozsahu, tedy od jeho vzniku, přes proces vydávání, až po návrh na jejich zrušení. V druhé části závěrečné práce je čerpáno z prejudikatury a nejnovější judikatury.

Jak již bylo výše zmíněno, je nutné k analýze užít judikaturu Nejvyššího správního soudu. NSS ve svém archivu uveřejňuje meritorní rozhodnutí, která již nabyly právní moci a mají anonymizovaný charakter. Na webových stránkách Nejvyššího správního soudu na doméně www.nssoud.cz v sekci rozhodovací činnosti správních soudů jsou dostupná všechna rozhodnutí, a to nejen Nejvyššího správního soudu. Ve sbírce NSS nejsou zveřejněna všechna rozhodnutí týkající se OOP, ale pouze ta, která jsou přelomová a jsou významná jako soudní precedent, a to na doméně www.sbirka.nssoud.cz, a jsou rozřazeny dle roků a ročníků. Ročníky tvoří zpravidla judikáty za každý měsíc v roce a všechny judikáty mohou být použity pouze pro nekomerční účely. Důvodem, proč NSS zveřejňuje judikáty v elektronické podobě za podmínek přísné ochrany osobních údajů, je snaha o zlepšení veřejné kontroly výkonu soudnictví. Veřejnost tak má možnost validovat, zda-li Nejvyšší správní soud rozhoduje obdobně v případech, které si jsou vnitřně podobné.

3.1 Metodologie

Pro potřeby diplomové práce byla využita primárně induktivní metoda. Jak již bylo výše zmíněno, klíčovým zdrojem jsou judikáty a prejudikatura Nejvyššího správního soudu, které budou následně komparovány a analyzovány. V závěru je zhodnoceno naplnění cílů práce. Při zpracování této práce nemohla být zcela využita deduktivní metoda, neboť z dílčích judikátů budou vyvozeny obecné závěry a následně budou komparovány se zahraničními postupy. Hlavním cílem je výběr takových rozhodnutí NSS, aby bylo možné posoudit, do jaké

míry je při přezkumu OOP aplikována právní úprava přezkumného řízení a do jaké míry provádí přezkum sám správní orgán, jenž opatření vydal.

Výzkum prováděný pro potřeby závěrečné práce je kvalitativní, neboť je založen na induktivní logice. Na počátku výzkumu je nutný sběr dat, aby bylo možné zobecnit nejčastější prejudikaturu na jejímž základě budou formulovány závěry *de lege ferenda*. Dosavadní výzkumná šetření v této problematice se objevují primárně na úrovni závěrečných prací, a to převážně na právnických fakultách. Dosavadní empirická úroveň poznání dané problematiky je napříč společnostmi na území České republiky omezená. Občané se s vlastním opatřením obecné povahy, včetně soudního přezkumu, setkali zejména v době pandemie, která začala v roce 2020. Tento výzkum je prováděn za účelem rozšíření znalostí v oblasti procesu vydávání OOP a právní ochrany adresátů. Správní orgány a správní soudy mohou v některých případech pochybit a na tyto výjimky je zaměřena diplomová práce.

3.2 Přezkum dle správního řádu

Přezkum na úrovni správních orgánů není výrazně popsán v právní úpravě. Správní řád výslovně stanovuje, že proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, a to v § 173 odst. 2. Toto ustanovení vylučuje podání odvolání či rozkladu což vyplývá ze samotné formy opatření obecné povahy, neboť se jedná o konkrétně abstraktní akt. V takovém případě, jak již bylo několikrát zmíněno, nelze specifikovat adresáty, potažmo účastníky řízení. Opravné prostředky lze podat až proti správnímu rozhodnutí, v němž je jmenovitě uvedena osoba, jež má určitou povinnost vyplývající z vydaného opatření. V návaznosti na předchozí kapitolu, věnující se řízení o vydání OOP, lze vyvodit, že v případě vydání správního rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání opatření obecné povahy je možné podat odvolání či rozklad. (Hejč, Bahýřová, 2017, 95-96)

Lze tedy konstatovat, že nemožnost podání opravného prostředku proti samotnému opatření obecné povahy poukazuje na specifickou celého právního institutu a správní a soudní procesy s ním spojené. Správní orgán vydávající opatření obecné povahy se vypořádává s připomínkami a námitkami již během řízení o návrhu, tudíž je projevena snaha vydat bezchybný správní akt. (Hejč, Bahýřová, 2017) Přezkumné řízení může být

zahájeno pouze usnesením, a to do jednoho roku od účinnosti opatření dle § 174 odst. 2 SpŘ, ačkoli v různých literaturách se hovoří o lhůtě tří let. V § 174 odst. 2 SpŘ je stanoveno, že: „*Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení.*“ Pro zahájení přezkumného řízení musí tedy existovat tvrzení osoby, že je rozhodnutí v nesouladu a rozporu se zákonem nebo má jisté vady řízení. K těmto vadám řízení se nepřihlíží, pokud nejsou důvodné pochybnosti o vlivu vad na soulad se zákonem napadeného rozhodnutí. V otázce přezkumného řízení se správní orgán opírá o § 158 odst. 2 SpŘ, který stanovuje, že není-li úkon v souladu s právními předpisy, správní orgán, který jej vydal či jej učinil, zruší usnesením, a to kdykoli během trvajících účinků rozhodnutí. (Průcha, 2012. 442-443)

3.2.1 Přezkumné řízení

Vlastní přezkumné řízení je upraveno v § 94 a násl. SpŘ. Pro přezkum OOP platí obecný režim přezkumného řízení dle správního řádu a Průcha v komentáři ke správnímu řádu popsal situaci přezkumu OOP. Dle jeho vysvětlení se v otázkách přezkumu správní orgán řídí správním řádem, avšak se dvěma výjimkami. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat až do tří let od účinnosti předmětného OOP a druhou výjimkou je počátek účinků rozhodnutí ode dne jeho právní moci. (Průcha, 2012, 443) Původně byla lhůta skutečně tříletá, nicméně změna nastala k 1. 1. 2018 novelou stavebního zákona, neboť se v případě vydávaného opatření obecné povahy dle tohoto zákona jevila tříletá lhůta jako příliš dlouhá a byla ustanovena lhůta jednoho roku. Po uplynutí této prekluzivní lhůty nelze přezkumné řízení zahájit, i kdyby byla nezákonná povaha OOP zjištěna později, z důvodu neúčinnější ochrany právní jistoty. Přezkumné řízení je dle § 94 odst. 1 a § 95 odst. 1 SpŘ zahajováno pouze z moci úřední, avšak není vyloučeno příslušnému správnímu orgánu podat podnět. Podnět se podává u správního orgánu nadřízeného tomu, kdo OOP vydal. (Keisler, 2020, 161)

Přezkumné řízení opatření obecné povahy není totožné jako přezkum správního rozhodnutí a není tedy samo o sobě správním řízením. Stále se jedná o novodobý institut, a i nadále bude ze závěrečné práce zcela zřejmé, že i soudní procesy jsou dost specifické a soudy jsou nuceny se odkazovat na dříve vydané judikáty. Nelze zde opomenout neznalost a novodobost tohoto právního institutu. Nejvyšší správní soud má za to, že přezkumné řízení ve vztahu k opatření obecné povahy, které vydává v rámci samostatné působnosti orgán

územně samosprávného celku, naplňuje znaky správního řízení. Důvodem je ústavní právo na samosprávu, jenž přiznává postavení účastníka tomuto ÚSC, jako například u přezkumu územního plánu. (Kopecký, 2014, 17) Ustanovení § 94 odst. 2 stanovuje, že OOP vydané v jeho režimu jsou vydávána bez řízení o návrhu na opatření, proto neexistují účastníci řízení. Je však nutné o něm vést správní spis dle § 17 odst. 1 správního řádu. (rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133) Ovšem ve srovnání s § 42 SpŘ může podnět k zahájení přezkumného řízení z moci úřední podat kdokoliv. Zdali bude podnětu vyhověno a bude zahájeno řízení závisí na úvaze příslušného správního orgánu. (Keisler, 2020, 162) Přezkumné řízení zahajuje nadřízený správní orgán, který úkon vydal nebo učinil, a to z moci úřední formou usnesení vyvěšením na své úřední desce. Zveřejňuje se stejným způsobem jako návrh na OOP, aby veřejnost, a hlavně dotčené osoby, mohly případně vstoupit do přezkumného řízení a uplatnit tak svá práva skrze připomínky či námítky. S těmi se nadřízený správní orgán vypořádá obdobně jako v řízení o návrhu na vydání OOP. Rozhodnutí o změně či zrušení opatření v tomto řízení má taktéž povahu opatření obecné povahy, jak uvedl NSS ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33 a je třeba ho za OOP pokládat. Pokud nadřízený správní orgán dojde k závěru, že zkoumané OOP je v souladu s právními předpisy, řízení usnesením zastaví, a protože takové usnesení nenese pojmové znaky opatření obecné povahy, není na něj tak nahlíženo a v platnosti je původní napadené OOP.

3.2.2 Obnova řízení

Obnova řízení je sama o sobě mimořádným opravným prostředkem. Důvody obnovy jsou formulačně přizpůsobené zvláštnostem v rozhodovací praxi veřejné správy a umožňují tak znovu rozhodnout ve věci, jestliže v prvoinstančním řízení nebyly dostatečně a uspokojivě zjištěny všechny skutečnosti. Pro nařízení obnovy řízení je třeba splnit alespoň jeden taxativně vymezený důvod, jako jsou například nově zjištěné, a dříve neznámé, skutečnosti či důkazy, které již existovaly v době původního řízení, avšak je nemohl účastník uplatnit anebo se provedené důkazy ukázaly jako nepravdivé, či bylo-li zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, jenž má být obnoveno. (Hendrych, 2016, 277-278) V případě obnovy řízení týkající se opatření obecné povahy je možné konkrétně uvést případ, kdy by bylo změněno či zrušeno rozhodnutí o námítkách,

keré je součástí odůvodnění zveřejněného opatření obecné povahy. Obnova je podle Jiráska přípustná: „...pouze u řízení o správním deliktu, tedy rozhodnutí, jenž bylo vydáno na základě zrušeného opatření obecné povahy nebo jeho části, nabylo právní moci a dosud nebylo vykonáno.“ V případě nepravomocného rozhodnutí, je nutné zohlednit zrušené OOP v oblasti řádných opravných prostředků. Pokud již pravomocné rozhodnutí vykonáno bylo, není možné se domáhat obnovy řízení právě z důvodu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. (Jirásek, 2016)

Jazykový výklad § 173 odst. 2 na první pohled vylučuje obnovu řízení na žádost účastníka, u obnovy řízení z moci úřední to zřejmě zcela není, neboť nasvědčuje přiměřenou aplikaci ustanovení § 100 SpŘ. (Hejč, Bahýřová, 2017, 96) Někteří autoři publikací týkající se OOP uvádí, že není možná obnova řízení ani v jednom z případů, tudíž je zjevná nejednotnost názorů v této oblasti. Průcha zastává názor, že u opatření obecné povahy nelze zcela vyloučit nařízení obnovy řízení z moci úřední a že obnova řízení přichází v úvahu, pokud bylo zrušeno či změněno některé se závazných stanovisek dotčených orgánů, o něž se rozhodnutí o námitkách opíralo. V případě obnovy řízení se vydává nové rozhodnutí o námitkách. Obnova řízení se na rozdíl od přezkumného opírá o ustanovení v § 174 odst. 1 SpŘ, které odkazuje na přiměřené použití ustanovení části druhé správního řádu. (Průcha, 2012, 442-443) Oponující názor má Jemelka ve svém komentáři ke správnímu řádu, dle kterého nelze obnovu řízení na opatření obecné povahy aplikovat ani při přiměřeném užití části druhé správního řádu (Jemelka, 2019, 625), přičemž ve stejném komentáři vylučuje na základě ustanovení § 173 odst. 2 pouze obnovu řízení na žádost.

3.2.3 Nicotnost opatření obecné povahy

Jedna z forem přezkumu z moci úřední je právní institut prohlášení nicotnosti, jenž je ukotven v § 77 SpŘ. Některé vady správních aktů jsou natolik závažné a nezhojitelné v čase, že se u nich neuplatní ani presumpce správnosti správního aktu. (Kadečka, Kliková, 2016) V takovém případě se jedná o nicotný správní akt, který se nazývá také jako paakt, nulita či právní nullum. (Hejč, Bahýřová, 2017, 101) Jedná-li se o závažné právní vady způsobující nicotnost aktu, není nikdo povinen se takovým aktem řídit už od jeho počátku. K nicotnosti správního aktu se přihlíží z úřední povinnosti. Pokud se nicotnost týká pouze oddělitelné části

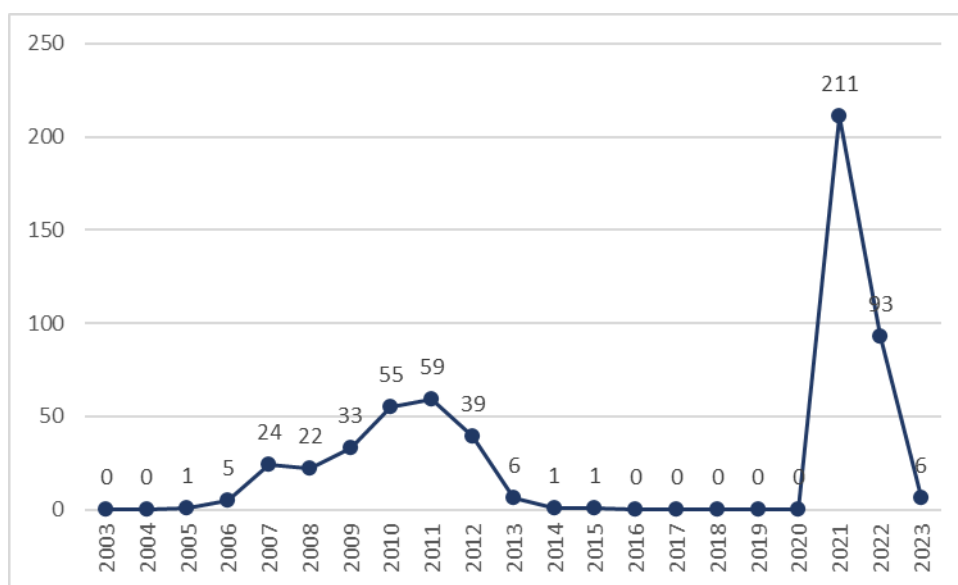
správního aktu, tedy OOP, je nicotná pouze tato část a ve zbytku se jedná o vadný správní akt. (Hendrych, 2016, 148-151)

Přezkum nicotnosti provádí správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotný akt vydal. Dle § 42 SpŘ může každý podat prohlášení o nicotnosti aktu a v návaznosti na § 77 SpŘ mají účastníci v případě opatření obecné povahy právo být vyrozuměni o vyřízení jejich podnětu k prohlášení nicotnosti. Řízení o prohlášení nicotnosti se zahajuje z moci úřední správním orgánem, který dospěl k závěru, že jiný správní orgán vydal nicotné OOP. Výstupem je rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat a také nenaplnuje pojmové znaky opatření obecné povahy. Účastníci řízení nejsou povinni se jím řídit, neboť se má za to, že napadené OOP vůbec nevzniklo. (Hejč, Bahýřová, 2017, 102)

4. Přezkum opatření obecné povahy soudy

V praxi dochází k přezkumu zejména soudnímu, jehož postupy jsou ukotveny v zák. č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, a to konkrétně v § 101a a násl., pravomoc soudů zrušit OOP pro nezákonnost je ukotvena v § 4 odst. 2 c), soudního řádu správního.

Novela soudního řádu správního účinná od 1. 1. 2012 č. 106 pod č. 303/2011 Sb. nahradila ustanovení § 101d odst. 1 ustanovením, které má konstitutivní účinek. Do té doby soud nebyl vázán pro zrušení opatření právními důvody, neboť ho mohl zrušit i z jiných než navrhovatelem uvedených důvodů. Od účinnosti novely je soud vázán rozsahem a důvody návrhu, tudíž soud již nemůže napadené OOP zrušit i z jiných navrhovatelem uvedených důvodů.



Graf 1: Četnost judikátů týkajících se OOP v jednotlivých letech

Zdroj: judikatura Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

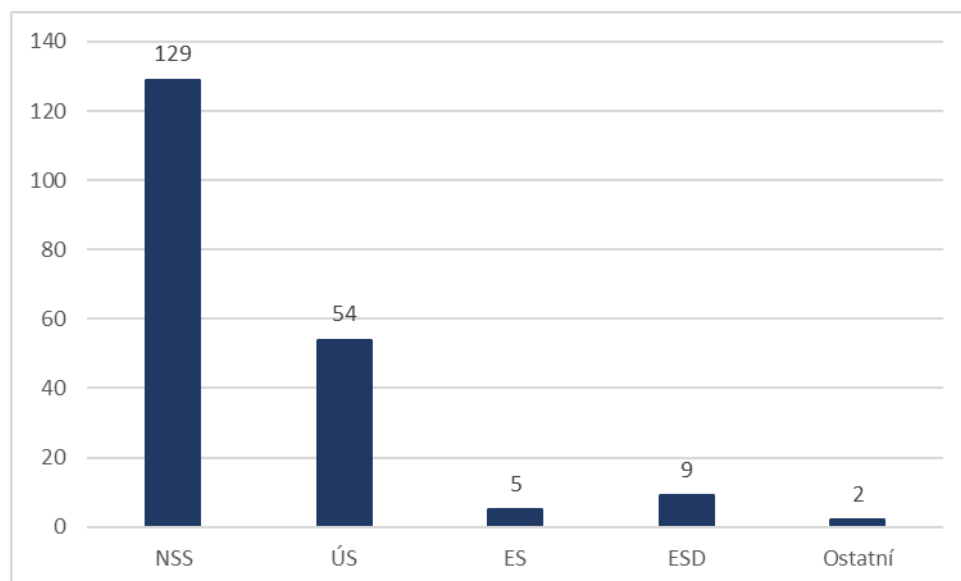
Téměř každé rozhodnutí NSS má podklad v prejudikatuře. Základní datový soubor obsahuje 556 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Všechna rozhodnutí se týkají opatření obecné povahy a jsou zveřejněna na webu Nejvyššího správního soudu v kategorii Rozhodovací činnost správních soudů. Tato rozhodnutí byla následně rozdělena dle data

vydání a byl vytvořen Graf 1, který poukazuje na četnost jednotlivých rozhodnutí týkajících se OOP v jednotlivých letech.

K přezkumu může dojít nejen v přezkumném řízení ale i v řízení před správním soudem. Tento způsob přezkumu byl doplněn od 1. 5. 2005, a to zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Přezkum OOP před soudy mají nyní v kompetenci krajské soudy, přestože do konce roku 2011 to bylo v působnosti NSS. Přípustnost návrhu na zrušení OOP není podmíněna vyčerpáním institutu přezkumného řízení, což je zjevné z § 101a a násl. SŘS, kde není nutné k podání návrhu na zrušení opatření vyčerpat jakékoliv opravné prostředky. (Keisler, 2020, 165)

4.1 Nejčastější prejudikatura

Je nutné poukázat na již mnohokrát zmíněnou prejudikaturu. Jedná se o judikáty, o které se opírá konečné rozhodnutí u konkrétního případu a počet zmíněných prejudikatorních rozhodnutí v konečném rozhodnutí není výslovně omezen. Zpravidla je v judikátech enumerativně vypsána prejudikatura z různých odvětví, neboť každé opatření obecné povahy se může týkat jiného odvětví. Například územní plán vydaný jako OOP má přímou souvislost se stavebním zákonem, dále může mít OOP návaznost na silniční značení a mnoho dalších obdobných případů. V základním souboru dat jsou zmiňovány nejen prejudikatorní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ale také nálezy Ústavního soudu. Jejich četnost byla taktéž zpracována.



Graf 2: Počet prejudikatorních rozhodnutí zkoumaných judikátů

Zdroj: judikatura Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Graf 2 demonstruje zpracování jednotlivých prejudikatorních rozhodnutí a poukazuje na skutečnost, že při rozhodování NSS zdůvodňuje svůj výrok nejen na základě svých dříve vydaných rozhodnutí či usneseníh senátu. Podklady shledává i v judikátech nezávislého orgánu ochrany ústavnosti, tedy ÚS, a dále i u Evropského soudu a Evropského soudního dvora pro lidská práva.

4.1.1 Prejudikatura Nejvyššího správního soudu

Nejčastější prejudikát NSS zmiňovaný ve zkoumaných judikátech je rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98. Tento rozsudek řeší algoritmus přezkumu OOP a sice, nesplňuje-li správní akt charakteristické znaky opatření obecné povahy, je Nejvyšší správní soud oprávněn jej zrušit na základě podnětné námítky navrhovatele. Dále poukazuje na velmi významný rys OOP. Smíšený správní akt typu opatření obecné povahy nesmí stanovit nové povinnosti nad rámec zákona, které sám neobsahuje. Slouží pouze ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona a nelze jím nahradit podzákonou normotvorbu.

Algoritmus přezkumu je ukotven v § 101d odst. 1 a 2 SŘS a má pět fází. Nejprve je nutné zkoumat, zdali byl vydávající správní orgán **kompetentní k vydání OOP**. Kompetence neboli pravomoc správního orgánu spočívá v oprávnění vykonávat veřejnou moc a má-li dle zákonného zmocnění oprávnění vydat opatření obecné povahy, postupuje v mezích své pravomoci. Dále je zkoumán **rozsah jeho působnosti**, neboť je nutné při vydávání opatření, aby správní orgán dodržel svou zákonem vymezenou působnost. Působnost je rozlišována na věcnou, osobní, prostorová a časová (pokud má správní orgán stanovené období, kdy může vykonávat svoji pravomoc). Poté je nasnadě samotný přezkum **postupu vydávání**, který musí být **v souladu se zákonným postupem**. Je tedy zkoumán procesní postup správního orgánu při vydávání OOP. V rámci čtvrtého a pátého kroku algoritmu soud přezkoumává OOP dle materiálních kritérií. Ve čtvrté fázi přezkoumává opatření z hlediska **rozporu se zákonem**, tzn. zdali není vydané opatření zcela, či jen z části, nezákonné. Soud také zjišťuje, jestli správní orgán v procesu vydávání OOP nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost. V poslední fázi přezkumu je věnována pozornost obsahu opatření z hlediska jeho **proporcionality** neboli přiměřenosti. Proporcionalita je zde chápána v užším i širším smyslu. V širším smyslu se jedná o přiměřenou právní regulaci, kdy soud řeší otázky, zdali je možné napadeným OOP dosáhnout sledovaného cíle, zdali spolu OOP a sledovaný cíl vůbec souvisí, a zda nelze sledovaného cíle dosáhnout jinými legitimními prostředky. Adresáti OOP by měli být omezeni co nejméně (tzv. minimalizace zásahů). V užším smyslu soud zkoumá, zdali je napadené opatření úměrný sledovanému cíli.

Nejvyšší správní soud při stanovení tohoto algoritmu přezkumu vycházel z ustanovení dle § 101d odst. 1 SŘS, který stanovuje povinnost soudu posouzení souladu opatření se zákonem, zda správní orgán, který ho vydal, postupoval v mezích svých kompetencí a zdali způsob jeho vydání byl zákonem stanoveným způsobem. Z tohoto paragrafu vyplývá, že kritérium přiměřenosti zde není obsaženo. Test přiměřenosti je využíván převážně Ústavním soudem při kontrole norem. I případ soudního přezkumu OOP je podobný algoritmu přezkumu právních předpisů než správních rozhodnutí. (Hejč, Bahýřová, 2017, 114-16)

Dalším velmi často zmiňovaným judikátem, na který se odkazuje NSS v novějších rozsudcích, je usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009,

č. j. 1 Ao 1/2009-120. Územní plán, jako opatření obecné povahy, vydává zpravidla zastupitelstvo obce a v případě návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části je odpůrcem obec. Ten, kdo je nájemcem nemovitosti na území regulovaném územním plánem, není dle § 101a a násl. SŘS aktivně procesně legitimován k podání návrhu na jeho zrušení. Aktivně legitimován je ten, kdo byl na svých právech vydaným opatřením zkrácen, může také tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procesu tvorby územního plánu. V případech přezkumu územního plánu soud zkoumá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv a že tato omezení jsou činěna v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším a nediskriminačním způsobem. Je zřejmé, že při tvorbě územního plánu je nutné, aby kompetentní správní orgán dodržel zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Při dodržení zásad může přesto dojít k omezení vlastníka. Ovšem nepřesáhnu-li spravedlivou míru, není nutný souhlas vlastníka k plánovaným omezením a vlastník je povinen je strpět bez náhrady. Závěrem rozšířeného senátu NSS je tedy shledání, že pokud jsou výše zmíněné zásady dodrženy, přesto by plánované omezení přesáhlo spravedlivou míru, je možné případnou náhradu poskytnout v rámci procesu změny územního plánu.

Třetí nejčastěji zmíněnou judikaturou je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73. Opět je úzce spjat se stavebním zákonem, a to konkrétně v rámci územního plánování. Nejen ve správním řádu je uvedeno, jakým způsobem se brojit proti vydání OOP. Ve stavebním zákoně v § 52 odst. 2 a 3 jsou též zmíněny prostředky, jak se bránit proti návrhu územního plánu a jedná se o totožné právní instituty. Námitky může vznést taxativně vymezený adresát, naproti tomu připomínky, může vznést v zásadě každý. Mezující soused, respektive ten, kdo má společné hranice, má právo uplatnit námitky vždy, kdežto tzv. nemezující soused nikoli. V takovém případě jsou rozhodující okolnosti konkrétního případu. Nejvyšší správní soud je povinen řídit se zásadami proporcionality a zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti změny územního plánu a může zrušit celý správní akt či jeho část, pokud to daný akt umožňuje.

Značně se opakující prejudikaturou je i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, který se opět opírá o prejudikaturu dle rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98. I v tomto judikátu je stěžejním tématem algoritmus přezkumu ve věcech týkajících se územního plánování. Z tohoto rozsudku vyplývá, že schválení

či změna územního plánu pro určité území je opatřením obecné povahy a podléhá přezkumu dle soudního řádu správního Nejvyšším správním soudem. Co ale není předmětem soudního přezkumu je hodnotit a přezkoumávat, zdali pro pozemek, na nějž se vztahuje územní plán, je vhodnější zvolit ten či onen způsob využití. V rámci přezkumu územního plánu je primární posouzení, zdali schválení či změnu územního plánu přijal kompetentní správní orgán a zdali byla procedura v souladu se zákonnými požadavky. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nepřisluší věcně zasahovat do nalézání rovnováhy funkčního využití a zachování území, spjaté s ochranou životního prostředí a společenskými zájmy. V souvislosti ochrany životního prostředí je nutné uvést jeden z dalších prejudikatorních usnesení a sice, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, kdy Nejvyšší správní soud vymezuje nařízení kraje, které se týká Programu ke zlepšení kvality ovzduší, jako právní předpis, nikoli OOP. Jedná se o strategický dokument, který zpracovává Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s krajským úřadem Jihomoravského kraje. Je tedy nutné správně identifikovat dané akty, aby nedocházelo k přetížení českého soudnictví při nesprávně zvolenému způsobu ochrany.

4.1.2 Prejudikatura Ústavního soudu

Judikáty, respektive rozhodnutí učiněné NSS, se neopírají pouze o jiná rozhodnutí podporující výrok, ale také uvádí i nálezy Ústavního soudu, potažmo v některých ojedinělých případech i rozhodnutí Evropského soudu či Evropského soudního dvora pro lidská práva.

Nejčastějším nálezem ÚS ve výzkumu byl nález ze dne 19. 11. 2008 se sp. zn. Pl.ÚS 14/07, kterým Ústavní soud zrušil usnesení NSS v oblasti posouzení územního plánu vydaného obecnou vyhláškou jako opatření obecné povahy. Proti tomuto usnesení stěžovatelé podali ústavní stížnost, neboť usnesením NSS byl odmítnut návrh stěžovatelů na zrušení opatření obecné povahy coby územního plánu velkého územního celku. Prvotním důvodem pro podání návrhu na zrušení OOP byla domněnka stěžovatelů, že byla porušena jejich práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 LZPS. Dále se domnívali, že byla porušena i jiná ústavně zaručená základní práva jako právo na dodržení stanoveného postupu při pořizování územního plánu a právo na příznivé životní prostředí. V neposlední řadě také bylo porušeno právo na samosprávu či vlastnit majetek, což se ovšem týkalo pouze některých ze stěžovatelů. Stěžovatelé taktéž vyjádřili svůj nesouhlas s Nejvyšším správním soudem

a jeho výkladem ustanovení § 171 SpŘ. Jelikož správní orgán postupuje dle části šesté SpŘ a zvláštní zákon ukládá, kdy se vydává závazné OOP, dle NSS toto ustanovení ponechává na zákonodárci, aby ve zmíněných zvláštních zákonech specifikoval, která autoritativní opatření SO jsou v právním smyslu opatření obecné povahy a proces jejich vypracování, projednání a vydávání se má řídit dle části šesté SpŘ. Stěžovatelé se s tímto názorem neztotožňují a argumentují skutečností, že opatření obecné povahy se ve zvláštních předpisech objevuje i pod jinými názvy. Ústavní soud došel k závěru, že NSS neposkytl dostačující právní ochranu v rámci řízení o zrušení OOP z důvodu ústavně nezvyklé interpretace právních ustanovení své povinnosti poskytnout ochranu na spravedlivý proces zaručenou Ústavou a napadené usnesení zrušil. Neposkytnutí dostačující právní ochrany ÚS spatřoval v tom, že Nejvyšší správní soud věcně neprojednal návrh na zrušení OOP a návrh odmítl z důvodu nedostatečné pravomoci k přezkumu, neboť se domníval, že v tomto případě se nejedná o opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud tedy neposkytl ochranu základnímu právu stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 LZPS.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014 se sp. zn. I. ÚS 59/14 se zabýval rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 s č. j. 5 AOs 3/2012-36, kterým bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu garantovanou ustanovením čl. 36 odst. LZPS, který následně zrušil. Na počátku soudních procesů byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy zastupitelstva obce, který krajský soud odmítl pro absenci aktivní procesní legitimace. Ačkoli se stěžovatel obrátil formou kasační stížnosti k NSS, přesto neuspěl a soud kasační stížnost zamítl ze stejného důvodu. Stěžovatelem bylo občanské sdružení, přesněji spolek, který je na základě nálezu ÚS legitimní k podání návrhu na zrušení územního plánu coby opatření obecné povahy a má právo bránit společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné. S tímto výrokem nesouhlasí Jirásek, který ve svém článku uvedl, že ÚS stanovil výrazné limity aktivní legitimace spolků, což má za následek nejasnost, kdo je tedy skutečně aktivně legitimován. V případě, že se spolek cítí dotčen na svých právech, musí tvrdit, že byl OOP dotčen na svých subjektivních právech, musí mít vztah k lokalitě, již se opatření týká a primárně musí být zaměřen na takovou aktivitu, která má lokální opodstatnění. (Jirásek, 2016) NSS podotkl, že podle ustanovení §101a odst. 1 SŘS se aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nezakládá zkrácením na právech, ale už pouhým tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. (Hrůšová, 2008) Soud následně připustil pochybení

Nejvyššího správního soudu, jehož důsledkem byl zásah do základního práva stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 LZPS, neboť úhel pohledu na aktivní legitimaci spolku nebyl zkoumán v plném rozsahu, tudíž neobsahuje materiální pohled na věc. Rozsudek NSS byl zrušen, avšak nezrušil usnesení krajského soudu, protože nedostatky řízení před krajským soudem je možné zhojit postupem dle § 110 SŘS.

4.2 Řízení o zrušení v SŘS

Soudní přezkum opatření obecné povahy byl svěřen správnímu soudnictví, a to rozšířením kompetencí Nejvyššího správního soudu. Zákonem č. 303/2011 Sb. došlo k významným změnám v řízení o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části podle § 101a až 101d SŘS. Přenesení věcné příslušnosti k projednání a rozhodnutí tohoto typu řízení z NSS na soudy krajské, avšak proti jejich rozhodnutí se lze bránit kasační stížností. Jinými slovy, krajské soudy mají v kompetenci prvotní projednání a sice, řešení problematických judikатурních otázek a Nejvyšší správní soud následně plní úlohu vrcholného soudního orgánu, který rozhoduje o kasačních stížnostech proti rozhodnutí krajského soudu ve věci návrhu na zrušení OOP nebo jeho části, nač se vztahuje § 12 odst. 1 SŘS. (Hejč, Bahýřová, 2017, 104) Lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření je již legislativně zakotvena, a to do jednoho roku od nabytí účinnosti samotného opatření. Soud je povinen rozhodnout o návrhu na zrušení OOP do 90 dnů ode dne, kdy byl návrh doručen soudu. (§ 101d odst. 2 SŘS)

V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy soud postupuje dle algoritmu přezkumu, který již byl již v závěrečné práci vysvětlen. Pokud v některém z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného OOP, dalšími kroky se již nezabývá. Důvod vyhovění návrhu na zrušení je velmi často nezákonný postup správních orgánů při jeho přijímání. Četnost a intenzita vad v opatření poukazuje na jejich zjevnou nezákonnost. Pokud však nezákonný postup při procesu vydávání OOP a jeho výsledek nevedly k zásahu do práv navrhovatele, ke zrušení aktu nedojde. Soud zruší OOP, pokud orgán skutečně pochybil a překročil přijatelnou mez, jíž lze překročit jedním závažným pochybením či vícero samostatnými, často procesními, pochybeními, které v úhrnu představují značný zásah do navrhovatelových subjektivních práv. Častou vadou bývá chybějící, nesprávně provedené nebo nerespektované posouzení návrhu či záměru na životní prostředí anebo také

nedostatečné odůvodnění napadeného opatření a v takovém případě je nasnadě OOP zrušit, neboť není přezkoumatelný. (Bahýřová, 2011) Navrhovatel musí v rámci svého návrhu na zrušení opatření formulovat i tzv. návrhové body, které demonstrují skutkové a právní důvody pro které považuje vydané OOP za nezákonné. V případě, že se jedná o bezchybný akt, tudíž obsahuje všechny zákonné formální náležitosti, nelze jej tedy o další návrhové body rozšířit. V návrhu je také nutné definovat, jaká část a v jakém rozsahu je opatření napadáno, nýbrž v průběhu řízení již není možné rozsah rozšířit o další části. (Keisler, 2020, 167)

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v otázkách stávající právní úpravy lhůty pro podání návrhu na zrušení OOP došel v rozsudku ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36 k inovativnímu výkladu §101a odst. 1 a § 101b odst. 1 SŘS, kdy je nutné rozlišovat dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem je návrh na zrušení OOP, který může podat každý, kdo byl zkrácen na svých právech ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 SŘS, což je lhůta tří let od nabytí účinnosti opatření. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum dle § 101a odst. 1 věty druhé SŘS. Druhá věta ustanovení stanovuje, že ten, kdo byl nezákonným OOP zkrácen na svých právech a bylo-li vydáno ve věci, kde je současně osoba oprávněna podat žalobu nebo jiný návrh (žaloba proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu), může návrh na zrušení podat pouze společně s touto žalobou nebo jiným návrhem, a to ve lhůtě pro společně podávanou žalobu bez ohledu na lhůtu uvedenou v §101b odst. 1 SŘS. Lze tedy konstatovat, že je nutné podat oba návrhy společně, nikoliv samostatně, tedy jako žalobu proti rozhodnutí a také návrh na zrušení opatření obecné povahy. (Keisler, 2020, 165) Soudy se zaměřily zejména na otázku lhůty pro podání incidenčního návrhu na zrušení OOP. Lhůta je totožná se lhůtou pro podání správní žaloby, aniž by bylo zohledněno, kdy nabylo OOP účinnosti a nepoužije se tedy lhůta stanovená v § 101b odst. 1 SŘS a není tedy možné ji promeškat. Soud by měl v případě incidenčního přezkumu nejprve rozhodnout o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a následně o podané žalobě. Pokud na základě OOP před jeho zrušením bylo rozhodnuto o správním deliktu a rozhodnutí nebylo dosud vykonáno, je zrušení OOP důvodem pro obnovu řízení dle § 100 SpŘ. (Hendrych, 2016, 406) Případy incidenčního přezkumu jsou v praxi řešeny zejména v souvislosti vydaných OOP podle stavebního zákona. Novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) účinná od 1. 1. 2018 zkrátila lhůtu na podání návrhu na zrušení opatření

obecné povahy ze tří let na jeden rok. Rosinová a Černý se domnívají, že změnu budou provázet častější návrhy incidenční, které budou spojeny se žalobou proti správnímu rozhodnutí stavebního úřadu. (Rosinová, Černý, 2018)

Současně judikatura se dělí do dvou linií v otázkách pasivní procesní legitimace a sice, určení odpůrce v řízení o zrušení návrhu OOP nebo jeho části. Z právní úpravy plyne, že orgán obce, který vydal napadené OOP v přenesené působnosti, je zároveň odpůrcem během soudního přezkumu ve smyslu 101a a násl. SŘS. Stavební zákon stanovuje, který orgán obce a v jaké působnosti činí úkony coby opatření obecné povahy, což poukazuje na skutečnost, že odpůrcem by byla rada obce či zastupitelstvo obce, jednající v přenesené působnosti ovšem jménem obce. Devátý senát NSS dospěl v rozsudku NSS z 31. 8. 2017, č. j. 9 As 6/2017-113 k závěru, že v dané situaci by byl odpůrcem konkrétní orgán obce. V opačném případě je obec dle rozšířeného senátu NSS pasivně legitimovaná, pokud je OOP vydáno orgánem obce v samostatné působnosti. Druhá linie judikatury označuje jako odpůrce obec, neboť rada či zastupitelstvo obce jedná její jménem, tudíž je pasivně legitimovaná daná obec. Nyní je na rozšířeném senátu Nejvyššího správního soudu, aby dvojkolejnost odstranil z důvodu jeho zbytečného zatěžování. (Mičkalová, 2018)

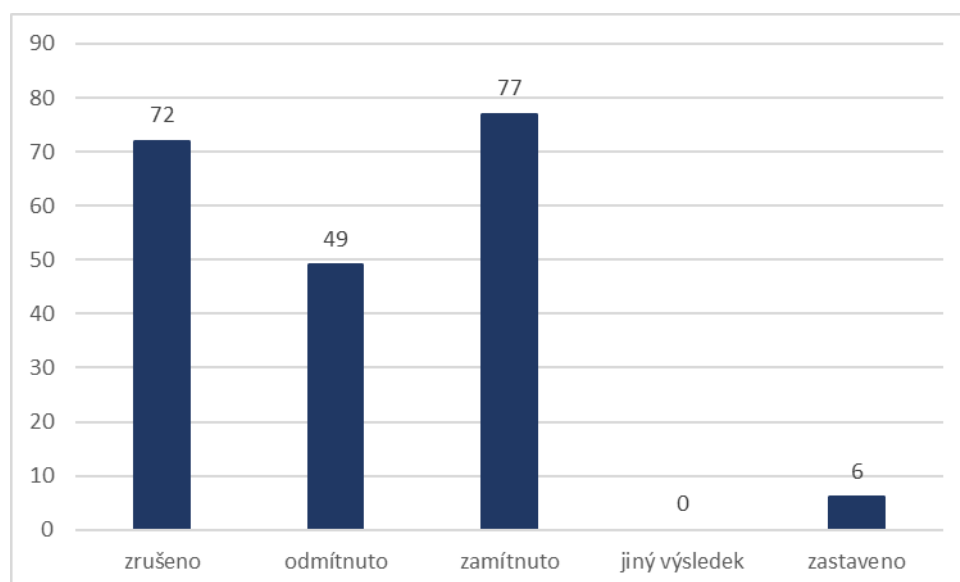
Z výzkumu vyplývá, že přezkum na úrovni správních orgánů, které vydávají opatření obecné povahy, probíhá v úzké formě již během návrhu na OOP, a to prostřednictvím práva podat připomínky či námítky. Totéž může účastník řízení uplatnit i v přezkumném řízení probíhající u nadřízeného správního orgánu ale není to podmínkou. Přezkumné řízení zkoumá primárně soulad vydaného opatření s právními předpisy. Soudní přezkum u Nejvyššího správního soudu se věnuje přezkumu dodržení všech postupů a náležitostí, které je nutné při vydávání OOP správním orgánem dodržet. Ústavní soud se věnuje přezkumu pouze v případech posouzení ústavnosti nejen samotného aktu ale i postupu soudu a většina z uvedených judikátů se týká porušení práva na spravedlivý proces.

4.2.1 Soudní přezkum územního plánování v letech 2007-2014

Tato podkapitola se zabývá zrušenými územními plány z hlediska kvantitativní analýzy. Sledované období je od roku 2007 až do roku 2014, neboť v tomto období bylo dle výsledků rozhodovací činnosti NSS zrušeno nejvíce územních plánů Nejvyšším správním

soudem a tyto rozsudky tvoří relevantní základní soubor dat pro zpracování analýzy. Jak již bylo v závěrečné práci zmíněno, novela SŘS přesunula rozhodování o OOP na krajské soudy, tudíž Nejvyšší správní soud se zabývá již pouze kasačními stížnostmi a v případě zrušení rozhodnutí krajského soudu, může ve věci sám rozhodnout. Důvodem novelizace SŘS byla přetíženost Nejvyššího správního soudu. Při vyhledání judikatury bylo zřejmé, že zrušených územních plánů NSS v důsledku uvedeného je výrazně méně. Po roce 2015 je možné v judikatuře NSS pod klíčovými slovy *opatření obecné povahy* nalézt většinou rozhodnutí soudu o mimořádných opatření. Těmi se však bude zabývat následující podkapitola.

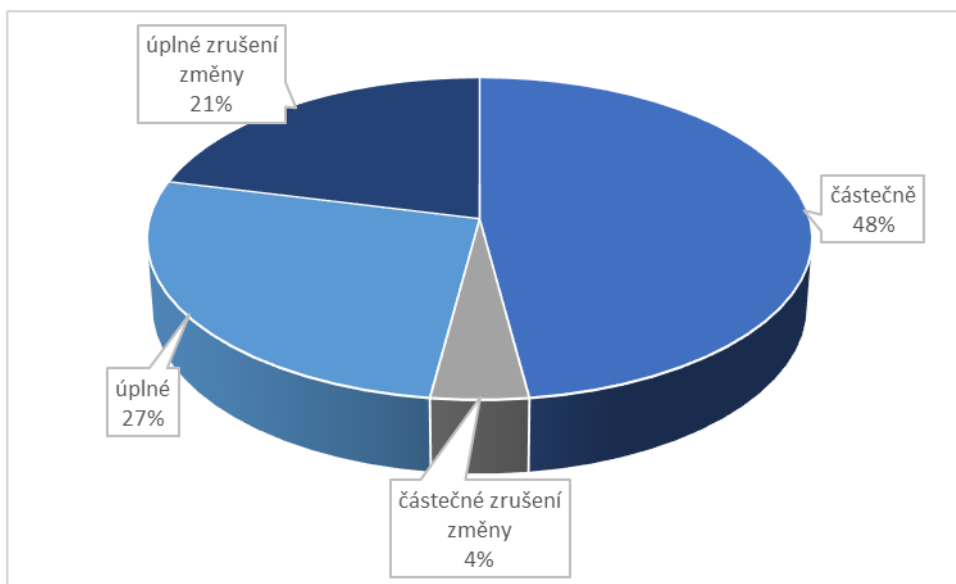
Níže v Grafu 3 jsou zpracovány územní plány coby opatření obecné povahy, které byly napadeny návrhem na jejich zrušení a o kterých NSS rozhodoval. Analýza vycházela celkem z 204 rozsudků Nejvyššího správního soudu, z nichž se tato podkapitola zabývá pouze těmi, které byly zrušeny z důvodu pochybení vydávajícího správního orgánu. Judikáty byly vyhledány na webových stránkách Nejvyššího správního soudu v sekci rozhodovací činnosti správních soudů. Pro zjednodušené vyhledávání byla použita klíčová slova: *opatření obecné povahy*, *územní plán*. Poté byly vybrány judikáty tříčlenného senátu NSS, které byly relevantní pro účely výzkumu pro tuto diplomovou práci. Souhrnný výstup z analýzy napadených územních plánů je součástí Přílohy A na konci práce.



Graf 3: Rozsudek Nejvyššího správní soudu v řízení o návrhu na zrušení OOP týkající se územních plánů v letech 2007-2014

Nelze jednoznačně konstatovat, že byla většina návrhů na zrušení zamítnuta, neboť i zrušení územního plánu se objevuje poměrně mnohokrát. V případech, kdy byl návrh odmítnut či zamítnut, se jedná o 61,76 % případů, kdy byl úspěšný odpůrce, tedy správní orgán, který územní plán vydal. Naopak úspěšnost stěžovatelů při podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu v první instanci je pouze 35,29 %, přestože zrušených územních plánů ve sledovaném období je přes sedmdesát.

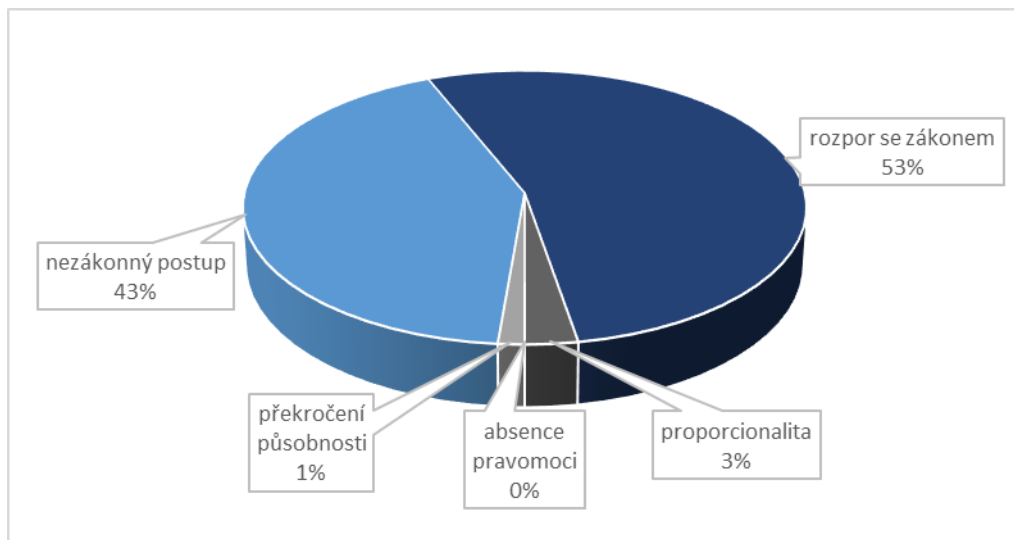
Dále byly tyto judikáty analyzovány z hlediska rozsahu zrušení. Je nutné rozlišit, zdali je územní plán zrušen v celém svém rozsahu anebo byla zrušena pouze část, ať už dle celého rozsahu návrhu či soud vyhověl pouze části návrhu stěžovatele a ve zbytku návrh odmítl či zamítl. V takovém případě, není-li nutná okamžitá změna územního plánu, soud zruší OOP v jeho části, dle konkrétního kroku algoritmu, u nějž se soud domnívá, že podmínka nebyla naplněna. Dalšími kroky se soud dále nezabývá. Ve výstupu týkající se analýzy územních plánů z hlediska jejich rozsahu zrušení je zjevné, že nejméně docházelo k rušení změny OOP či její části.



Graf 4: Rozsah zrušení OOP týkající se územních plánů v letech 2007-2014

Téměř polovinu judikátů tvoří částečně zrušené územní plány, které byly zrušeny v jednotlivých bodech, či částech textu, kde Nejvyšší správní soud našel důvodnou námitku vedoucí ke zrušení OOP či jeho části. V rámci přezkumu pravomocných rozhodnutí soudů v první instanci se NSS zabývá pouze jeho nezákonností, nikoliv věcnou správností. Stanovení funkčního využití území a jeho rozvoj, splnění cílů a zásad územního plánování jsou činnosti, do kterých správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. (Janderová, 2014, 310)

Důvody zrušení územních plánů obcí jsou zobrazeny na Grafu 5 níže. Není pochyb o tom, že ve sledovaném období nedošlo k překročení pravomoci některého z vydávajících orgánů, ať již se jedná o zastupitelstvo obce, či radu obce. Zastupitelstvo obce vydává územní plány a v případě jejich napadení je odpůrcem obec, neboť zastupitelstvo, které jej vydalo, vystupuje jako orgán, jehož jednání je projevem práva na samosprávu. Naopak z grafu vyplývá, že nejčastějším důvodem zrušení je rozpor se zákonem, ačkoli rozdíl mezi počtem zrušení OOP pro nezákonný postup či přímo rozpor se zákonem je nízký. Nedodržení zákonem stanoveného postupu při vydávání OOP soud zkoumá ve třetím kroku algoritmu, nezákonnost opatření zkoumá ve čtvrtém kroku algoritmu. Během analýzy rozsudků bylo zjištěno, že nezákonný postup Nejvyšší správní soud spatřoval zejména v chybném vypořádání se s námitkami. Naproti tomu u nezákonných opatření došlo k jejich zrušení nejčastěji z důvodu rozporu s vyšší územně plánovací dokumentací.



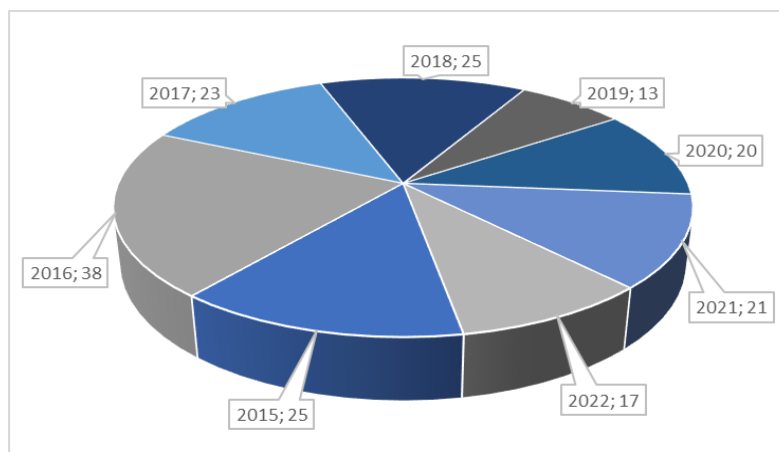
Graf 5: Důvody zrušení územních plánů Nejvyšším správním soudem v letech 2007-2014

Zdroj: judikatura Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Závěrem této podkapitoly lze shrnout výstupy z analýzy územních plánů jako opatření obecné povahy. Sledovacím obdobím bylo období od roku 2007 do roku 2014, neboť v daném časovém intervalu docházelo ke značnému růstu přezkoumávaných rozhodnutí krajských soudů o návrhu na zrušení územního plánu. Skrze kasační stížnost se stěžovatelé domáhali zrušení OOP pro některý z bodů algoritmu přezkumu, který Nejvyšší správní soud stanovil ve svém rozsudku (popsán v kapitole 4.1.1). Novela soudního řádu správního přesunula rozhodovací kompetence o návrhu na zrušení OOP od Nejvyššího správního soudu na soudy krajské, tudíž s ohledem na čas došlo k poklesu zrušených územních plánů Nejvyšším správním soudem. Z analýzy vyplynulo, že nejčastějším pochybením správního orgánu při procesu vydávání opatření obecné povahy je rozpor se zákonem samotného územního plánu, potažmo nedodržení zákonem stanoveného postupu pro jejich vydávání, neboť prozatím neexistuje ucelený návod na celý proces územního plánování. Obce se mohou řídit alespoň dle metodiky, které vydává Ústav územního rozvoje společně s Ministerstvem pro místní rozvoj. Správní orgány by se měli v rámci prevence vydávání nezákonných opatření obecné povahy zaměřit na kvalitu části odůvodnění, aby splňovalo zákonné požadavky a snažil se tak vydat bezchybný smíšený správní akt.

4.2.2 Soudní přezkum územního plánování v letech 2015-2022

Druhým zkoumaným obdobím, ze kterého byly čerpány judikáty týkající se územních plánů, je období od roku 2015 až po současnost. Data byla rozdělena do dvou období pro snazší přehlednost. Judikáty byly taktéž vyhledávány v sekci rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, a to pod klíčovými slovy „opatření obecné povahy“ a „územní plán“ s intervalem data rozhodnutí od 1. ledna 2015 až do 31. prosince 2022 a označením judikátu „A“ či „As“. Jedná se však o rozsudky, kterým NSS zrušil rozhodnutí krajského soudu v první instanci, nezrušují tedy přímo územní plán. Analýza zahrnuje relevantní judikaturu, z níž byly extrahovány ty rozsudky, u nichž NSS spatřoval pochybení krajského, potažmo městského soudu, přesto vady řízení nebyly důvodem pro zrušení územního plánu, pouze soud věc vrátil k dalšímu řízení v první instanci. Úhrnně se jedná o 182 rozsudků a jejich četnost v jednotlivých letech je znázorněna na Grafu 6 níže.



Graf 6: Četnost zrušených rozsudků soudu v první instanci v letech 2015-2022

Zdroj: judikatura Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Z Grafu 6 je zřejmé, že kasačních stížností, kterou podává stěžovatel u NSS, pozvolna ubývá. Nejedná se však o rapidní pokles. V rámci analýzy judikátů byly vybrány takové rozsudky, ze kterých lze vyvodit doporučení pro soudy v první instanci v řízení o návrhu na zrušení OOP. Všechny analyzované judikáty jsou součástí Přílohy B na konci diplomové práce.

Analýzou bylo zjištěno, že nejčastějším důvodem pro vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení bylo nedodržení zákonného postupu, a to zejména při nedostatečném vypořádání se s námitkami. Další pochybení NSS spatřoval v zamezení stěžovatelům vyjádřit se k novým podkladům řízení nebo je soud neseznámil s důkazními materiály. Obdobně krajský soud postupoval v případě, kdy nevyzval stěžovatele k odstranění vad v podání a sám namísto výzvy stěžovateli v souladu s § 37 odst. 5 SŘS žalobní námitky částečně vypořádal v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatečného odůvodnění je jev objevující se během celé existence institutu opatření obecné povahy, což se potvrdilo u analyzovaných rozsudků, kdy soud v první instanci nedostatečně odůvodnil rozhodnutí o návrhu na zrušení OOP či samotný výrok.

Nejvyšší správní soud se také v některých případech zabýval otázkou nesprávného posouzení včasnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud pochybil, pokud návrh stěžovatele odmítl pro opožděnost dle ustanovení v § 101b odst. 1 SŘS, které lhůtu pro podání incidenčního návrhu na zrušení OOP, ať již před novelou či po ní, vůbec neupravuje. V případě zrušení rozsudku krajského soudu je vázán vysloveným názorem NSS, pokud tak neučiní, způsobí tak nezákonnost rozhodnutí.

Nejen tedy správní orgány vydávající samotné opatření obecné povahy, ale i krajské soudy v rámci soudního přezkumu, by měly věnovat zvýšenou pozornost odůvodnění, ať již v návrhu na OOP nebo v rozhodnutí o jejich zrušení. Jedná se o jednu z nejčastějších chyb správních orgánů, stejně tak nedostatečné vypořádání se s námitkami. Při přezkumu OOP je třeba řídit se dle vytyčené algoritmu přezkumu a zkoumat, zdali opatření splňuje všechny zákonné podmínky pro jeho přezkoumatelnost.

4.3 Opatření obecné povahy v době pandemie Covid-19

Koronavirová pandemie postihla celý svět na jaře v roce 2020. Všechny státy byly nuceny k přijetí několika mimořádných opatření a Česká republika mj. musela vyhlásit nouzový stav pro celé území. Vyhlášením nouzového stavu vládou se nemění kompetence Ministerstva zdravotnictví k vydávání opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví. (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63) Je však nutné podotknout, že dle

rozsudku NSS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80 vyhlášení nouzového stavu, včetně zákazu vycestování z území České republiky, nelze považovat za opatření obecné povahy. Vláda v době pandemie vydávala krizová opatření, která byla přijímána na základě krizového zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, což nelze považovat za OOP. Naopak Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice vydávaly mimořádná opatření dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Řadu mimořádných opatření bylo Ministerstvo zdravotnictví nuceno vydat, které následně Městský soud v Praze zrušil pro jejich nezákonnost. Jedná se o rozsudek ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A41/2020 v němž dle MS navrhovatel všechna opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví považuje za opatření obecné povahy. Ustanovení § 69 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví uvádí, že odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Tato skutečnost je charakteristická pro správní rozhodnutí. Avšak navrhovatel má za to, že zmíněné ustanovení se vztahuje pouze na správní akty, jež jsou z materiálního hlediska rozhodnutími, oproti správním aktům adresovaným obecně vymezenému okruhu osob mající povahu OOP. MS došel k závěru, že zrušení zmíněných opatření je důvodné, neboť odpůrce, tedy Ministerstvo zdravotnictví, překročilo své věcné kompetence k jejich vydání v době vyhlášeného nouzového stavu, kdy stanovení omezení v těchto OOP mohla pouze vláda. Navrhovatel se také domáhal přezkumu již zrušených opatření, k takovém úkonu však není MS oprávněn. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 10. 2020, č. j. 4 As 258/2020-60 tvrdí, že mimořádná opatření vydávaná podle § 85 zák. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jsou toliko opatřeními obecné povahy, což ve srovnání s výše popsáním případem by se mělo vztahovat i na vydaná mimořádná opatření během nouzového stavu. Nikoliv však nevylučuje skutečnost, že vydávající orgán, tedy Ministerstvo zdravotnictví, překročilo při procesu vydávání své kompetence. K abstraktnímu přezkumu OOP, byť již pozbylo platnosti, nejsou správní soudy oprávněny, což je výjimka dle ustanovení § 13 odst. 4 zák. č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Předmět řízení se v takovém případě nemění, neboť je i nadále předmětem přezkumu nezákonnost daného opatření. (rozsudek NSS 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133)

Zákon v některých případech výslovně zmocňuje k vydání opatření obecné povahy, přestože z materiálního hlediska se o OOP nejedná. V případě mimořádných opatření při

epidemii a nebezpečí jejího vzniku je jménem Ministerstva zdravotnictví oprávněn vydat i sám ministr zdravotnictví. (rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133) Propůjčení formy opatření obecné povahy s cílem regulace abstraktního předmětu se vyskytuje například u některých opatření podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Dle konkrétních ustanovení se stanovují technické a organizační podmínky neurčitě vymezenému okruhu osob s obecným předmětem regulace obsahově podobných OOP. Z materiálního pohledu mají povahu prováděcích právních předpisů, kterým byla propůjčena forma OOP. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 rozhodoval o kompetencích Českého telekomunikačního úřadu, neboť je oprávněn pouze ke stanovení technických a organizačních podmínek realizace přenositelnosti telefonních čísel. Stanovení právních následků přenesení čísla v podobě zániku právního vztahu mezi účastníkem a daným operátorem není přípustné. Naopak zák. č. 254/2001 Sb., o vodách zmocňuje vodoprávní úřad k úpravě, omezení či zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami, a to formou rozhodnutí či OOP. Vodoprávní úřad vydá opatření pouze, týká-li se konkrétní situace, nejčastěji územně vymezené omezení nakládání s vodami, a je platný pro neurčitou skupinu osob. Pokud by bylo závazné pro konkrétní osobu či skupinu osob, musí být vydáno formou rozhodnutí. V souvislosti se zrušenými opatřeními MZ lze konstatovat, že pokud má mimořádné opatření být závazné pro neurčitý okruh adresátů, musí být vydáno pouze jako opatření obecné povahy, tudíž nikoliv jako podzákonný právní předpis či jiný akt. (Hejč, 2020)

Podnět pro zahájení přezkumného řízení se podává k nadřízenému správnímu orgánu toho, který původní opatření vydal. Vydal-li OOP orgán ústřední správní úřad, jako je například ministerstvo, rozhoduje v řízení ministr nebo jiný vedoucí ústředního správního úřadu, a to na základě návrhu rozkladové komise. Pokud opatření obecné povahy bylo vydáno podle zákona o ochraně veřejného zdraví krajskou hygienickou stanicí, podnět k zahájení přezkumného řízení je třeba podat Ministerstvu zdravotnictví. Jestliže je opatření vydáno samotným MZ, podnět se podává k ministrovi zdravotnictví. (Keisler, 2020, 161)

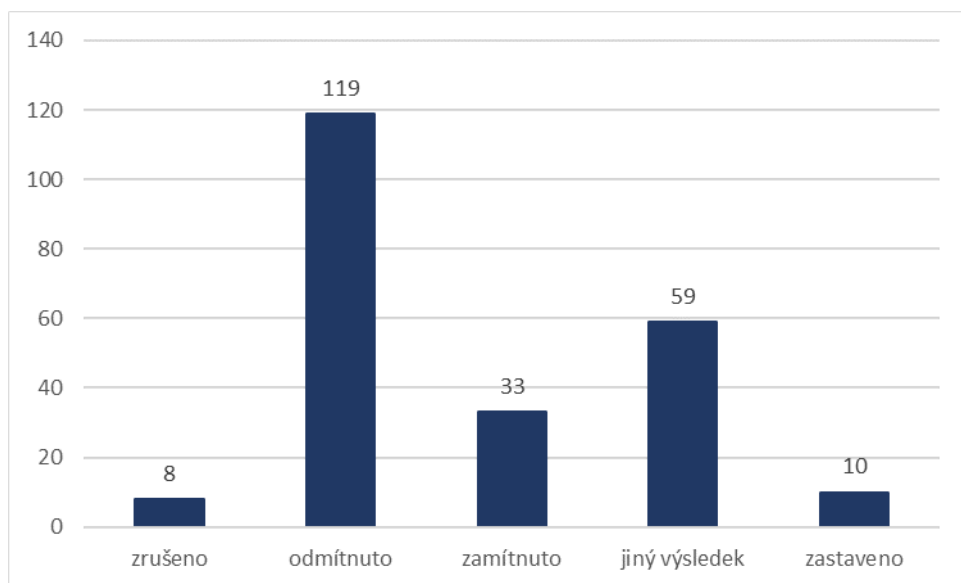
V době pandemie byl téměř každý osobou dotčenou aplikací ochranných či mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví a jednou z forem brojení a přezkumu bylo řízení o návrhu na zrušení OOP ve správním soudnictví. Jde o efektivní

postup, a to nejen pro to, že podáním samotného návrhu příslušnému soudu je řízení zahájeno, tudíž musí být o tomto návrhu také rozhodnuto. (Keisler, 2020, 164) Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 v § 13 odst. 1 zakládá věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření, a to pouze za předpokladu, že je jeho účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, bylo vydáno MZ a má celostátní působnost a v neposlední řadě musí být vydáno ve stavu pandemické pohotovosti. Tyto zákonné podmínky musí být bez výjimky splněny kumulativně. (usnesení NSS ze dne 23. 3. 2021, čj. 9 Ao 1/2021-49) Bylo-li předmětem soudního přezkumu mimořádné opatření, které následně soud zrušil, neuplatní se postup dle § 13 odst. 4, zák. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. V takovém případě chybí předmět řízení demonstruje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, tudíž bude návrh zpravidla odmítnut. (usnesení NSS ze dne 27. 4. 2021, č. j. 6 Ao 10/2021-35) Pokud tvrzení v návrhu na zrušení OOP nemající potenciál ke zrušení ani v případě, kdy by je navrhovatel doložil či se jinak ukázaly pravdivými, nemůže být návrh důvodný. Je-li z návrhu na první pohled zřejmé, že nemůže být úspěšný, soud je odmítne pro jeho nedůvodnost. (usnesení NSS ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 Ao 1/2021-19) V opačné situaci, kdy soud zruší mimořádné opatření vydaného dle zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, pozbývá platnosti i jeho změna, ačkoli nebyla výslovně zrušena novým mimořádným opatřením. Jestliže změna opatření pozbude platnosti ještě před podáním návrhu na zrušení, soud návrh odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který tkví v chybějících předmětu řízení. (usnesení NSS ze dne 28. 6. 2021, č. j. 4 Ao 4 /2021-25)

4.3.1 Soudní přezkum mimořádných opatření

Tato podkapitola je věnována analýze jednotlivých rozsudků Nejvyššího správního soudu, který rozhodoval o návrzích na zrušení opatření obecné povahy ve formě mimořádných opatření v boji proti pandemii. Jak již bylo zmíněno, tato opatření vydávalo v době nouzového stavu dle zák. č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 Ministerstvo zdravotnictví. Je nutné brát zřetel na novou a bezprecedentní epidemii, neboť je zřejmé, že se budou při vydávání mimořádných opatření objevovat určitá pochybení. Graf 7 níže zachycuje zkoumaná mimořádná opatření, která tvoří

základní soubor dat. Zdrojem pro analýzu judikátů byly webové stránky Nejvyššího správního soudu, kde lze vyhledávat jednotlivé judikáty dle označení, časových či jiných údajů a v neposlední řadě i metodou filtru klíčových slov. Pro výběr konkrétních judikátů týkajících se mimořádných opatření, a pandemie komplexně, byla použita klíčová slova: *opatření obecné povahy, epidemie, pandemický zákon, ministerstvo zdravotnictví a covid*. Následně byly judikáty analyzovány z hlediska výsledku rozsudku, rozsahu zrušení a důvodu zrušení.



Graf 7: Rozsudek Nejvyššího správní soudu v řízení o návrhu na zrušení OOP týkající se mimořádných opatření

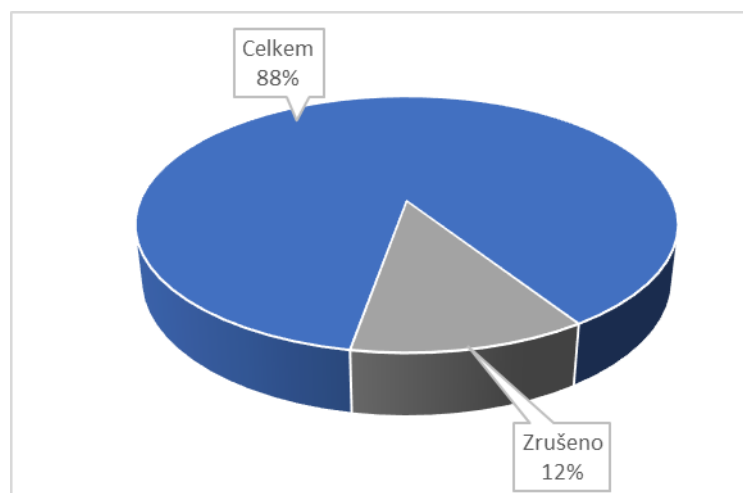
Zdroj: judikatura Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Opatření obecné povahy vydané během trvání nouzového stavu musí taktéž splňovat zákonné podmínky, a to včetně odůvodnění. Nejvyšší správní soud označuje nepřezkoumatelnost opatření pro nedostatek důvodů zejména u takových rozhodnutí, v nichž soud opomene vypořádání se s některou z uplatněných námitek, není-li z odůvodnění zřejmé, proč soud nepovažoval právní argumentaci stěžovatele za důvodnou a žalobní námitky považuje za mylné, liché či vyvrácené, a to především, pokud právní argumentace je základem žaloby. (rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2021, č. j. 3 As 29/2021-47) Odůvodnění mimořádného opatření musí obsahovat následující tři části (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021-63):

1. aktuální analýzu epidemické situace onemocnění COVID-19,

2. konkrétní míru rizika spojenou s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami,
3. přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob (splnění proporcionality dle 5. bodu algoritmu přezkumu).

Následující Graf 7 zachycuje procentuální podíl zrušených mimořádných opatření jakožto opatření obecné povahy vzhledem k jejich celkovému počtu ve sledovaném období od roku 2020 do současnosti. Do analýzy byla zahrnuta opatření MZ, která byla zcela zrušena a opatření, o nichž NSS rozhodl jiným výsledkem. V praxi to znamená, že soud zrušil část mimořádného opatření a ve zbytku návrh odmítl či zcela zamítl. Úplné zrušení mimořádného opatření se týká pouhých 12 % z celkových 59 analyzovaných judikátů.

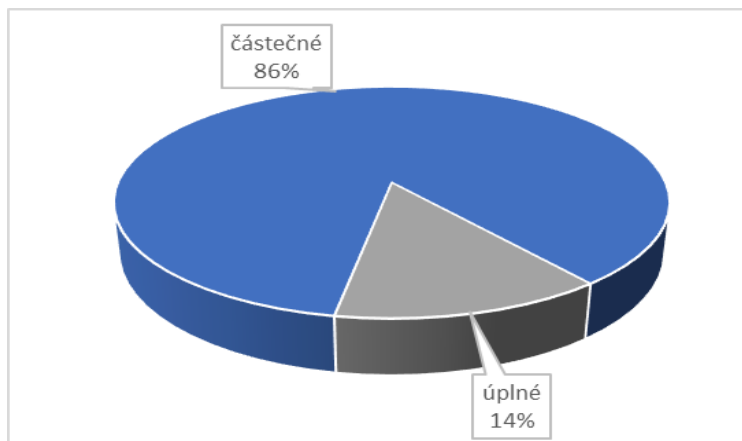


Graf 8: Podíl zrušených mimořádných opatření

Zdroj: Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Rozsah, ve kterém byla ve sledovaném období rušena opatření obecné povahy, zobrazuje následující Graf 8. Ze všech zkoumaných rozhodnutí bylo NSS úplně zrušeno osm opatření obecné povahy, což je 14 % úspěšnost stěžovatelů, o zbylých 86 % soud rozhodl částečně, což znamená, že zrušil mimořádná opatření pouze v části, a to především pro nedůvodnost části návrhu nebo návrh podala dle NSS neoprávněná osoba. Nejvíce se opakující příčinou zrušení je pochybení na straně vydávajícího orgánu spočívající

v nedostatečném odůvodnění mimořádného opatření, jehož důsledkem je nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, což spadá do čtvrtého kroku algoritmu, kdy je OOP nezákonné.



Graf 9: Rozsah zrušení zkoumaných OOP týkající se mimořádných opatření

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Souhrnná tabulka statistických údajů je součástí Přílohy C. Do výzkumu bylo zahrnuto celkem 229 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z nichž bylo následně celkem 59 relevantních pro výzkum závěrečné práce, neboť cílem práce je selekce zrušených mimořádných opatření, včetně těch, která jsou zrušena, byť jenom z části, pro zjištění nejčastějších pochybení vydávajících správních orgánů, v tomto případě se jedná o Ministerstvo zdravotnictví. Z analýzy judikátů Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá skutečnost, že pochybení Ministerstva zdravotnictví při vydávání mimořádných opatření bylo celkem v 55 případech pro rozpor se zákonem. Nezákonost mimořádných opatření tkví v nedostatečnosti odůvodnění. V některých z případů bylo odůvodnění velmi stručné, a přesto splňovalo podmínky naplnění požadavku pandemického zákona na obsah odůvodnění, který vyplývá z ustanovení § 3 odst. 2 ve spojení s § 4 pandemického zákona. V případech, kdy Ministerstvo zdravotnictví nebylo schopné dostát těmto požadavkům, bylo úkolem soudu, aby takové opatření zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost. Zároveň v praxi Nejvyšší správní soud při přezkumu mimořádných opatření standardně poskytuje odpůrci přiměřený čas na zjednání nápravy vydáním nového opatření. Výstupní data v Příloze B poukazují na to, že na začátku sledovaného období, tedy období od dubna roku 2021 do konce téhož roku, bylo zrušeno více mimořádných opatření nežli v roce následujícím, tedy v roce 2022. Naprostá většina

rozhodnutí NSS byla zrušena pouze částečně a tyto případy lze interpretovat dvěma směry. Jednou z příčin zrušení části mimořádného opatření bylo rozhodnutí soudu vyhovět pouze části návrhu stěžovatele a zbytek návrhu odmítl či zamítl pro nedůvodnost anebo byl návrh podán neoprávněnou osobou. V druhém případě stěžovatel podal návrh na zrušení pouze části opatření, tudíž soud vyhověl návrhu v celém rozsahu, ačkoli výrokem zrušil pouze onu část.

5. Komparace s německou právní úpravou

Smíšený správní akt známý v české právní úpravě jako opatření obecné povahy se v Německu objevuje pod názvem „*Allgemeinverfügung*“ a jedná se o tradiční formu veřejnosprávní činnosti. Je ukotven v německém správním řádu „*Verwaltungsverfahrensgesetz*“ (dále též „VwVfG“) v § 35. Právě tímto právním institutem se čeští zákonodárci inspirovali při zavádění české právní úpravy OOP. Pro porovnání obou systémů byla provedena komparativní analýza, která konkretizuje, do jaké míry a v jaké formě bylo všeobecné opatření převzato českým právním řádem. Jsou analyzovány pravomoci správních soudů k přezkumu OOP v obou zemích a také, zda je rozsah přezkumu dostatečný.

5.1 Metodologie komparativní analýzy

Veřejná správa se v různých jurisdikcích liší a srovnávací veřejná správa CPA (comparative public administration) je metoda odhalující podstatné podobnosti i jejich rozdíly. Komparace napomáhá k pochopení postupů ostatních a slouží k invencím a následným inovacím. Metoda CPA zvyšuje znalosti o postupech ostatních, a proto zlepšuje zapojení do objevování různých postupů, které mohou pomoci a vstřípit tak změnu ve vlastní jurisdikci. Umožňuje zobecňovat teorii, studovat postupy, které nejsou v dané zemi dostupné a testovat specifické rozdíly mezi zeměmi v souvislosti s inovacemi. CPA není vždy přesně definována. Jreisat (Jreisat, 2005, 233) to definuje jako „*studium správních systémů komparativním způsobem*“. Zjednodušeně řečeno je srovnávací výzkum aktem porovnávání dvou nebo více skutečností s cílem zjistit něco o jedné nebo o všech srovnávaných skutečnostech. (Heidenheimer et al., 1983) CPA nemá jasně vymezenou hranici a není zcela zřejmé co vše do toho ještě spadá. Hlavní rozdíl, co metodu CPA odlišuje od prosté komparace je, že porovnává dvě nebo více jurisdikcí, ale také poskytuje hloubkovou analýzu jednotlivých jurisdikcí ve srovnání s postupy nebo standardy jinde. Woodrow Wilson uvedl, že většina zemí se potýká se stejnými problémy a CPA se z tohoto důvodu zaměřuje na tyto podobnosti, a to pouze na to, jak různé jurisdikce řeší stejné záležitosti. Přestože tedy každý stát má odlišný systém, potýká se se stejnými problémy a otázkou je, jakým způsobem jsou řešeny. CPA tedy ve své podstatě neodpovídá na otázku, z jakého důvodu je něco jednotné a něco odlišné, ale zabývá se například tím, co by mohla daná země udělat pro to, aby dosáhla

shodného postupu s jinou zemí či jakým způsobem postupovat pro aplikovatelnost pro danou zemi. Metoda CPA klade různé druhy otázek a není zaměřena pouze na administrativní procesy a struktury, a to ji odlišuje od politologie a ekonomiky. Závěrem lze zmínit, že každá země má svá vlastní pravidla, zákony a vyhlášky, tudíž je nutný neustálý výzkum a inovace.

Historie vývoje metody CPA se datuje od starověkého období a významná jsou tři období, a to 30., 50. a 80. léta 20. století. Ve starověkém období se jednalo spíše o témata, jako jsou morální hodnoty, návody a doporučení, jak správně vládnou, například jakým způsobem vybírat daně. První observace a porovnávání byly založeny na literatuře. Ve 30. letech existovaly konkurenční systémy vlády a studie popisují morální vhodnost, praktickou práci a zřídka zmiňují i lidský pokrok. Z velké části se jedná o filozofické studie podložené historickými fakty. Ve druhé polovině 50. let nastal institucionální vývoj, budovaly se organizace a nastolila se byrokracie. Začaly se vynakládat prostředky na studie CPA. Studie byly převážně popisné, využívaly případové analýzy, které se zaměřovaly na to, co funguje. Od 80. let se již zaměřují na procesy. V této době se studie CPA zaměřovaly na procesy a zásady jako jsou vylepšené administrativní procesy jako je decentralizace nebo regulace. Studie se zabývaly otázkami, jak dosáhnout klíčových politických cílů, jak země řeší důvěru občanů ve vládu či jak lze zlepšit vládnutí v demokracii. Tyto otázky jasně ukazují, jak procesy ovlivňují výsledky a mohou vést k různým procesům. Na této bázi funguje metoda CPA. V současné době se výzkum liší v rozsahu. Někteří zkoumají širší ale hlouběji zaměřená témata dnešní doby, jako jsou různorodé praktiky státního řízení ekonomického růstu, jiné zahrnují statisticky orientované práce, které testují úzké, ale důležité hypotézy. Jiné mohou být bohaté na kontext a typicky popisují způsoby, jakými administrativními procesy dosahují výsledků nebo jak se skupina zemí liší v přizpůsobování takových procesů. (Vigoda-Gadot, 2020, 161-216)

5.2 Všeobecné opatření

Ustanovení definuje správní akt jako každé nařízení, rozhodnutí či jiné svrchované opatření orgánu upravující individuální případ v oblasti veřejného práva a má mít přímý

právní účinek navenek. (VwVfG) Zákon také stanovuje základní definiční znaky správního aktu a sice, že se musí jednat o vrchnostenské opatření vydané úřadem a má přímé právní účinky. Zároveň je nutná spojitost s konkrétním případem a jeho působnost spadá navenek, tzn. na subjekty mimo úřad. Všeobecné opatření je stále chápáno jako druh správního aktu, čemuž napovídá i jeho systematické ukotvení v zákoně a může mít abstraktní předmět a konkrétní adresáty či naopak, tedy konkrétní předmět regulace ale je závazný pro abstraktní okruh osob. V praxi to znamená, že z důvodu hospodárnosti procesu vydávání správních aktů v případě, kdy vícero osob jsou aktérem dané situace, by bylo nutné každému z nich vydávat individuální správní akt. (Jemelka, 2019, 902)

Každý vydaný a potvrzený správní akt musí být odůvodněn. Odůvodnění musí obsahovat základní skutkové a právní důvody, na jejichž základě správní orgán rozhodl. Povinnost odůvodnění je předpokladem pro efektivní právní ochranu adresátů jako záruka ochrany lidských práv a zákonnosti správního aktu. Absence odůvodnění je důvodem ke zrušení z důvodu jeho nezákonnosti. Jedná se tak o princip dobré správy. (rozsudek ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007-89) V případě vydání „*Allgemeinverfügung*“ jsou požadavky na odůvodnění obdobné jako u správních rozhodnutí, neboť vycházejí ze stejné právní úpravy a týká se tedy jak individuálních, tak smíšených správních aktů. (§ 39 odst. 1 VwVfG) Bylo-li rozhodnuto na základě volného uvážení, je třeba uvést hlediska, na kterých orgán založil svůj výkon volného uvážení. V případě veřejného vyhlášení obecného rozhodnutí se odůvodnění nevyžaduje. (VwVfG)

Německý právní předpis VwVfG uvádí, že všeobecné opatření, nebo obecné rozhodnutí: „...*označuje správní akt, který je určen skupině osob určené nebo určitelné podle obecných znaků nebo který se týká veřejnoprávní vlastnosti věci nebo jejího užívání širokou veřejností.*“ (VwVfG) Ve srovnání s českou právní úpravou je z definice zřejmé, že splňuje obecnost adresátů, tedy je určen obecně definovanému okruhu adresátů. Druhá z charakteristik – předmět regulace samotného opatření, je taktéž obdobná jako na území České republiky, týká se tedy konkrétní věci. Do českého jazyka je ono opatření přeloženo jako všeobecné opatření. Dle rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98 nemusí být pouze konkrétně abstraktní ale také abstraktně konkrétní správní akt. Od právních norem je nutné všeobecné opatření oddělit, neboť neexistují jasně stanovená kritéria pro specifikaci

regulovaných skutečností. U všeobecných opatření se rozlišují dvě podskupiny, a to ty, které upravují veřejnoprávní povahu věci a druhou podskupinou jsou ty obecné vyhlášky, které ovlivňují užívání věci širokou veřejností. (Kopp, 2005, 583)

Hejč a Bahýřlová ve své novodobější publikaci uvádí, že z definice uvedené v § 35 VwVfG vychází tři typy všeobecného opatření. Prvním z nich je „*adressatenbezogene Allgemeinverfügung*“, které se týká konkrétní situace a je určeno neurčitému, avšak určitému okruhu adresátů dle obecných znaků. Příkladem je zákaz prodeje alkoholu všem zákazníkům v konkrétní územně určené oblasti, zákaz prodeje zeleninového salátu, pokud existuje podezření, že je zdrojem infekce v určitém územním obvodu či zákaz konkrétního shromáždění apod. Orgán veřejné správy má za určitých okolností na výběr, zdali toto opatření vydají nebo přistoupí k vydání více individuálních správních aktů. V případě „*Allgemeinverfügung*“ dochází k oznámení bez zvláštního zákonného zmocnění. Pro příklad tohoto typu všeobecného opatření bude zde zmíněno rozhodnutí Spolkového správního soudu, a to rozsudek ze dne 28. 2. 1961, BverwGE 12, 87, kde soud došel k názoru, že všeobecným opatřením je i nařízení ministra vnitra o okamžitém zákazu prodeje čekankového salátu v konkrétních oblastech pro podezření, že se jedná o druh zeleniny, který je původcem epidemie tyfu. V tomto případě nelze hovořit o právní normě, neboť se jednalo o jednorázové odvrácení nebezpečí hrozícího v dané oblasti. O právní předpis by se v tomto případě jednalo tehdy, pokud by sloužila k odvrácení obecného nebezpečí abstraktní povahy. V materiálním smyslu by se stále jednalo o všeobecné opatření týkající se osob.

Druhým typ je nazýván „*sachbezogene Allgemeinverfügung*“ jako opatření obecné povahy týkající se veřejnoprávní vlastnosti určité věci. Charakteristické pro něj je, že se týká konkrétní věci, tedy adresátem je konkrétní věc a reguluje její právní režim. Právní účinky tohoto aktu působí skrze konkrétní věc. Tento případ se vyskytuje v praxi zejména při změně názvu ulice, kdy je změna závazná pro osoby, avšak nepřímou, neboť u přejmenování názvu ulice si musí dotčené osoby změnit adresu v dokladech totožnosti. Dále také v případě poskytnutí věci, například budovy, která byla původně určena k soukromým účelům, k užívání veřejnosti. Správní akt tohoto typu lze uvést na rozhodnutí Ministerstva dopravy, o kterém soud rozhodl v rozsudku ze dne 26. 7. 1989, BverwGE 82, 246. Rozhodnutím se měnily podmínky provozu konkrétního letiště, kdy z hlavní dráhy byl nezbytně vyloučen

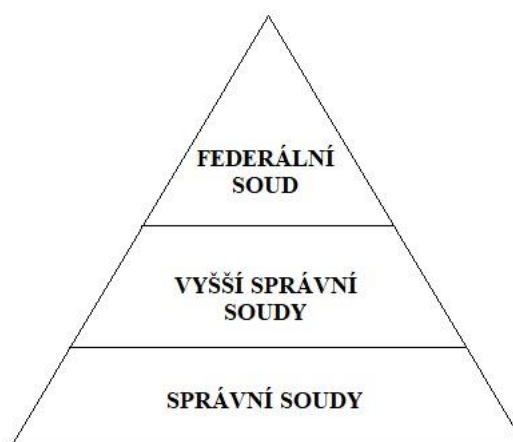
vzlet a přistávání letadel do 2 tun, vzlet a přistávání za účelem školení, instruktáže, přezkušování a vyhlídkové lety. Tímto rozhodnutím se měnila původní povolení letiště k veřejnému provozu určenému i uživatelům letiště, což splňuje podmínku neurčitého počtu adresátů.

Opatření obecné povahy, které se týká všeobecného neboli veřejného užívání konkrétní věci je nazýváno jako „*benutzungsregelnde Allgemeinverfügung*“. Typickým znakem pro tento smíšený správní akt je neurčitý okruh adresátů užívající konkrétně určenou věc, kterým jsou tímto druhem aktu stanovena práva a povinnosti. Tuto charakteristiku lze demonstrovat na návštěvních řádech, otevíracích dobách či jiných opatřeních upravujících užívání veřejného zařízení. Zvláštním případem třetího typu je OOP bóje vyznačující vodní cestu dle zákona o trasách námořní plavby. Bóje jsou OOP samy o sobě a nevyžadují tak vydání písemného správního aktu, na čemž se Spolkový správní soud usnesl v usnesení ze dne 1. 11. 2006, č. j. B 25.05. Obdobně je tomu tak i v případě dopravních značek jakožto opatření obecné povahy týkající se veřejného užívání konkrétní věci.

Je nutné odlišit, kdy se jedná o všeobecné opatření a kdy o právní předpis či jiný individuální správní akt. Z tohoto důvodu jsou vždy zohledněna ještě kritéria pro snazší rozlišení. Kritérium času se používá v případech, kdy je nutné rozlišit OOP a individuální správní akty, a naopak správní akty normativní. Kritérium pro individuální správní akty je charakteristické u jednorázových příkazů nebo zákazů. U normativních správních aktů lze snadno použít kritérium prostorové neboli místní, neboť zde platí, že čím větší je oblast platnosti, tím spíše se bude jednat o normativní správní akt, neboť OOP se vydává ke konkrétně vymezené lokalitě. Právní předpis je to také v případě posouzení dle kritéria obsahové diference a komplexnosti. Zde platí, že čím více je správní akt podrobnější a komplexnější, nebude se jednat o OOP. Posledním kritériem je kritérium teologické, dle kterého je vydáno všeobecné opatření například pro účely odvrácení konkrétního nebezpečí. (Hejč, Bahýřová, 2017, 31-33)

5.3 Soudní přezkum všeobecných opatření

Ve správním soudním řádu, coby soudní řád správní účinný ve Spolkové republice Německo, je ukotvena soustava správních soudů a jejich organizaci včetně jejich řízení. Správní soudnictví v Německu je strukturováno do tří úrovní, což je zobrazeno níže na Obrázku 5. Pro přezkum nejen všeobecných opatření ale i ostatních správních aktů jsou v první instanci kompetentní správní soudy, které tvoří nejnižší stupeň správní příslušnosti. Ve Spolkové republice Německo jich existuje celkem 51 a jsou příslušné pro svůj soudní obvod. O úroveň výše jsou vyšší správní soudy tvořící střední stupeň správní příslušnosti. Vyšší správní soud má každá spolková země. Rozhodují o odvolání proti rozsudkům a o odvolání proti rozhodnutím správních soudů v první instanci. V rámci interpretace a aplikace státního práva mají konečné slovo. Na nejvyšší úrovni je Nejvyšší správní soud, v Německu nazývaný jako Federální soud. Odlišností od NSS v České republice je jeho funkce. Působí totiž v zásadě jako auditní orgán, a to v první a poslední instanci.



Obrázek 1: Soustava správních soudů ve Spolkové republice Německo

Zdroj: Federální správní soud, vlastní zpracování

Principy procesu řízení jsou ukotveny v německém správním soudním řádu a jsou celkem čtyři. První zásadou je **zásada dispozice**. Pokud se osoba domnívá, že byla porušena její práva a chce se domáhat právní ochrany, určuje předmět svým návrhem, jímž určuje

počátek řízení. Zároveň je stěžovatel oprávněn řízení kdykoli ukončit. **Zásada šetření a povinnosti objasnění** se jeví celkem nesrozumitelně. Zpravidla se jedná o zásadu vyšetřovací. Ukládá tak soudu povinnost zjistit takové skutečnosti, které jsou důležité pro rozhodnutí z úřední povinnosti. Soud je zároveň povinen informovat účastníky řízení o případných nejasnostech v návrhu nebo ve skutkových okolnostech případu. Třetí zásadou je **soudní jednání a veřejnost**. Soud je povinen vyslechnout účastníky řízení ke skutečnostem a relevantním právním otázkám pro rozhodnutí. V řízení, v nichž se rozhoduje rozsudkem je tak činěno prostřednictvím ústního jednání. Všechna jednání před soudy jsou veřejná. V neposlední řadě je užívána **zásada rozhodovací pravomoci**. Tyto pravomoci soudů jsou různorodé a jsou závislé na návrhu, řízení a předmětu řízení. Jejich výkon však tví v rušení nezákonných správních aktů, určení jejich nezákonnosti či uložení správnímu orgánu, aby něco konal nebo se něčeho zdržel. Rovněž je soud oprávněn přijímat předběžná opatření v řízeních o předběžných opatření. Obdobně jako v České republice, ani zvláštní právní předpisy v Německu většinou nekonkretizují situace, kdy má orgán veřejné správy všeobecné opatření vydat. A taktéž je stěžejním zdrojem judikatura.

5.4 Opravné prostředky

Pojem „*Allgemeinverfügung*“ se objevuje v německých zvláštních předpisech velmi zřídka. V případě takového zmocnění se předpokládá povaha všeobecného opatření, která bude určena na základě materiálních kritérií praxí, judikaturou a doktrínou. Německý správní soudní řád (*Verwaltungsgerichtsordnung*) umožňuje proti všeobecnému opatření a jiným správním aktům podat řádný opravný prostředek, tzv. „*Widerspruch*“, který má odkladný účinek, až na výjimky. (VwGO § 68-80) Opravný prostředek se po dává ve lhůtě do 1 měsíce, v případě absence některých z náležitostí ve správním aktu či chybného poučení o opravném prostředku se lhůta prodlužuje až na 1 rok. Uplynutí lhůty taktéž jako v České republice nelze prominout, tudíž tento akt již nelze napadnout. V zásadě platí, že jej lze napadnout stejně jako ostatní správní akty námitkou a žalobou na zrušení pro neplatnost. Taková žaloba je přípustná, pokud žalobce požaduje úplné nebo částečné zrušení správního aktu. Často je velmi obtížné posoudit, zdali je správní akt nezákonný či dokonce neplatný. V takovém případě se doporučuje podat námitku a žalobu na neplatnost či dokonce určovací rozsudek. Pokud soud prokáže, že správní akt je neplatný, vydává se kasační rozsudek, který anulují jeho právní

platnost. (Würtenberger, 2018, 133-135). Napadení všeobecného opatření platí pouze pro příslušného žalobce, nikoli pro ostatní jím dotčené. Z toho vyplývá, že odkladný účinek dle § 80 odst. 1 VwGO nastává pouze vůči žalobci. U dopravního značení, jako jedné z forem OOP, toto neplatí. (Kopp, 2005, 583) Z toho vyplývá, že vyčerpáním institutu opravného prostředku je přípustná správní žaloba. V ustanovení § 79 VwGO je řečeno, že správní žalobou lze napadnout správní akt orgánu prvního stupně, je-li vada v rozhodnutí o opravném prostředku poprvé či správní akt správního orgánu v podobě, kterou nabyt na základě rozhodnutí o opravném prostředku. I tato žaloba má lhůtu pro podání 1 měsíc. Dále je možné se dožadovat ochrany proti nečinnosti, pokud správní orgán v přiměřené lhůtě bez dostatečného důvodu nerozhodně, a to ve lhůtě nejméně tří měsíců. (§ 75 VwGO) Účinnost lze zrušit pouze obecně a nikoli zpětně z důvodů, které jsou v povaze věci. Důsledkem je kasace možná pouze celkově proti všem dotčeným. Je však sporné, zda obecnou úpravu užívání veřejných zařízení lze považovat za úpravu i užívání širokou veřejností. (Kopp, 2005, 583)

Úspěšná žaloba na neplatnost obvykle vede ke kasačnímu rozhodnutí, které řeší původní správní akt ve formě uvedené v oznámení o námitce. V případě zrušení protiprávního aktu má žalobce nárok na odstranění přímých důsledků, tzv. exekuční eliminační nárok. Nárok lze podle § 113 odst. 1 věty druhé VwGO spojit s návrhem na zrušení a uznat v rozsudku o zrušení. (Würtenberger, 2018, 160)

5.4.1 Námitkové řízení

Před podáním žaloby na zrušení správního aktu je nutné provést námitkové řízení dle § 68 odst. 1 věta 1 VwGO. Žaloba na neplatnost je nepřípustná, pokud námitkové řízení nesměřovalo nejprve ke zrušení či změně napadeného všeobecného opatření, aby bylo možné jasně rozlišit nezákonnost a nicotnost. Toto řízení se provádí v řádné formě a včas u orgánu, který inkriminovaný správní akt vydal. (§ 70 odst. 1 VwGO) Podání u námitkového orgánu zachovává i lhůtu pro podání podle § 70 odst. 1 věty druhé VwGO. Námitka musí být podána písemně či osobně tak, aby ji příslušný správní orgán zaznamenal. Není však nutné námitku zdůvodnit, nýbrž musí z podání námitky vyplývat, že žalobce žádá změnu či zrušení správního aktu. Žalobci je umožněno zpětvzetí námitky až do oznámení o námitce, a to bez

souhlasu správního orgánu. Menšinový názor prosazuje zpětvzetí námítka i po vydání oznámení o námítce, dokud běží zákonná lhůta k jednání. (Würtenberger, 2018, 151)

Podle ustálené judikatury je na uvážení námitkového orgánu, zda vydá nové rozhodnutí o námítce a tím obnoví soudní řízení. Námitkový orgán má věcnou kontrolu a je odpovědný za spornou záležitost, pokud byla zmeškána lhůta pro podání námitek. (Würtenberger, 2018, 154) Považuje-li vydávající orgán námitku za nedůvodnou, předloží námitku se spisy neprodleně námitkovému orgánu k rozhodnutí. (Würtenberger, 2018, 177-178)

5.5 Komplexní komparace s Českou republikou

V předchozích kapitolách byl popsán proces vydávání opatření obecné povahy na území České republiky, dále také i ve Spolkové republice Německo. V této podkapitole budou shrnuty výstupy z celkové komparace. Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že každá ze zemí užívající smíšené správní akty formou OOP mají poněkud jiný přístup. Nejpropracovanější přístup ze všech sousedních zemí České republiky má Německo, avšak nejen tam, ale i v České republice je třeba zohledňovat výhrady dotčených osob vůči vydaným OOP. Správní právo ve Spolkové republice Německo je považováno jako vzorové pro mnoho teoretiků a jistě lze konstatovat, že je to důsledek jeho kontinuity. Legislativní úprava v Německu také kategorizuje jednotlivé typy „*Allgemeinverfügung*“ na rozdíl od českého právního řádu. Judikturní praxe poukazuje na tendenci materiálního pojetí správních aktů, a to i v České republice.

5.5.1 Interpretace závěrů komparativní analýzy

Z provedeného přiblížení pojetí smíšených správních aktů ve Spolkové republice Německo lze shrnout, že je pojem „*Allgemeinverfügung*“ výslovně legislativně akceptován jako forma činnosti veřejné správy. Je zřejmé, že novodobost tohoto právního institutu na území České republiky má jistý vliv na diferencovaný přístup na rozdíl od Německa. Ne však ve vysoké míře. V obou zemích je stěžejní judikatura, neboť se neustále objevují hraniční případy, kdy je nutné hledat shodu v již rozhodnutých případech. Přesto z právního výkladu

vyplývá, že základní charakteristiky a postupy jsou obdobné, což poukazuje na skutečnost, že tento právní institut byl přejet právě z německého právního řádu.

Následující Tabulka 2 porovnává základní charakteristiky vyplývající z komparativní analýzy. Je možné pozorovat jisté podobnosti, avšak ze zestručněné tabulky je zřejmé, že opatření obecné povahy ve Spolkové republice Německo je již běžně používáno a vnímáno jako součást činnosti veřejné správy. V České republice se taktéž jedná o akceptovanou formu činnosti veřejné správy, přesto se soudy stále potýkají s případy, kdy vydávající orgán pohlíží na vydaný smíšený správní akt jako na OOP, kdežto soud z jiného hlediska tento akt za OOP nepovažuje.

	Česká republika	Spolková republika Německo
legislativní ukotvení	ano (171 SŘ)	ano (§ 35 VwVfG)
charakter OOP	obecná definice	kategorizace jednotlivých typů
pojetí materiální x formální	materiální	materiální
druh správního aktu	abstraktně-konkrétní	abstraktně-konkrétní, konkrétně abstraktní
nutnost odůvodnění	ano	ano
aplikace zásad řízení	ano, dle SŘ	ano, dle SSŘ
možnost napadení	připomínky, námitky, návrh na zrušení	námitka, žaloba na zrušení pro neplatnost
lhůta pro uplatnění opravného prostředku	do 1 roku	do 1 měsíce
prominutí uplynulé lhůty	ne	ne
kasace	Nejvyšší správní soud	Vyšší správní soud

Tabulka 2: Komparace základních charakteristik OOP v České republice a Spolkové republice Německo

Zdroj: vlastní zpracování výstupů komparativní analýzy

V obou právních úpravách je tento druh smíšeného správního aktu legislativně ukotven. Pro snazší pochopení tohoto právního institut se v německém právu objevuje kategorizace jednotlivých typů, což česká právní úprava neobsahuje. Důsledkem toho je obtížné posoudit správním orgánem, zdali smíšený správní akt, který vydává, je OOP či nikoli. Kategorizace typů se v Německu velmi osvědčila, neboť i na jednoduchých příkladech popsaných zde v závěrečné práci dochází ke snazší interpretaci, o jaké případy se jedná. Tento přístup by mohl být aplikován i v České republice, bude-li zpracována podrobná

analýza a následně stanoveny kategorie, jichž se OOP v České republice periodicky opakuje, pro snazší pochopení z řad občanů, potažmo advokátů a soudů.

Postup vydávání se v obou zemích značnými rozdíly neliší. Správní orgán vydávající smíšený správní akt této formy je oprávněn vydat formou uvedenou v příslušném zákoně. Zjednodušeně řečeno musí být tento smíšený správní akt zveřejněn a doručen všem osobám, jejichž práv se akt přímo dotýká, a to formou veřejné vyhlášky včetně vzdáleného přístupu. Následně jsou adresáti oprávněni brojit se proti němu, pokud správní akt porušil jejich práva. Řízení v první instanci se tedy zahajuje u vydávající správního orgánu. Na území České republiky je možné se brojit připomínkami či námitkami, a to již během zveřejnění opatření. S těmi se musí správní orgán řádně vypořádat a výsledné opatření poté uveřejní i s vypořádanými připomínkami a námitkami v části odůvodnění. Odůvodnění je nezbytnou součástí tohoto typu správního aktu, a to v obou porovnávaných zemích. Na území Spolkové republiky Německo se zahajuje námitkové řízení, při kterém by mělo dojít ke zrušení celého či pouze části opatření a je posuzována nezákonnost nebo nicotnost onoho vydaného opatření. Pokud ovšem k této skutečnosti nedojde, je žalobce oprávněn podat žalobu na zrušení opatření pro neplatnost. Lhůta pro podání opravného prostředku je zcela odlišná. Před novelizací stavebního zákona v České republice byla lhůta pro podání opravného prostředku proti OOP 3 roky, ale protože se jevila jako nedůvodně dlouhá, byla novelou zkrácena na jeden rok. V Německu je tato lhůta pouze 1 měsíc, výjimku tvoří případy, kdy všeobecné opatření neobsahuje určité náležitosti či obsahuje chybné poučení o opravných prostředcích, kdy se lhůta prodlužuje na 1 rok.

Kasační řízení má také zjevné odlišnosti. V České republice probíhá kasace před Nejvyšším správním soudem, stejně tak v Německu v druhé instanci, a to před Vyším správním soudem, který má každá spolková země. Federální soud v poslední instanci působí spíše jako auditní orgán. Z toho vyplývá, že Česká republika nemá samostatnou soustavu správních soudů narozdíl od Německa, kde se také může soudního řízení účastnit zástupce veřejného zájmu či laický soudce. Jistě by bylo vhodné zvážit i konkretizaci jednotlivých typů opatření ve správním řádu na území České republiky. Napomohlo by to ke zjednodušení vnímání tohoto institutu, zejména tedy v jakých situacích je nasnadě vydat daný typ správního aktu, čímž by byl zpomalen růst řízení před správním soudem v případech, kdy není zřejmé,

z jakého hlediska a proč se jedná právě o opatření obecné povahy. Existují situace, které vyžadují vydání správního aktu, který není individuální, neboť se týká více osob, a přesto je regulován konkrétní předmět. Nelze tedy v takových případech vydávat několik individuálních správních aktů, tudíž v rámci hospodárnosti a efektivnosti veřejné správy slouží smíšený správní akt ve formě opatření obecné povahy jako účinný nástroj. Bohužel jeho novodobost v právním řádu vyžaduje dlouholetý vývoj pro zdokonalení a bezproblémové využití, přesto však bohatá judikatura tento vývoj usnadňuje.

Závěr

Institut opatření obecné povahy má bohatý judikatorní vývoj již přes deset let. Diplomová práce je zaměřena právě na opatření obecné povahy, přičemž praktická část práce se zabývá pouze zrušenými opatřeními. Smíšený správní akt ve formě opatření obecné povahy je akt konkrétně-abstraktní, neboť reguluje konkrétní předmět, ale má neurčený okruh adresátů. Jedná se o správní akt, který stojí na pomezí rozhodnutí a právního předpisu. Ačkoli se tento pojem objevuje v právních předpisech od roku 2004, jedná se stále o novodobější institut. V nynější době je možné zhodnotit jeho užívání správní a soudní praxí. Oprávnění vydat tento akt mají orgány veřejné správy. Během tohoto procesu může správní orgán pochybit, což způsobuje neplatnost správního aktu pro jeden či více bodů algoritmu přezkumu Nejvyššího správního soudu. Algoritmus přezkumu vytyčil Nejvyšší správní soud, zahrnuje pět kroků, dle kterých soud postupuje. Pokud v některém z kroků algoritmu nalezne chybu, již se dalšími kroky nezabývá.

Teoretická část popisuje diferencovanost jednotlivých typů správních aktů a konkrétně se zaměřuje na smíšený správní akt vydávaný v podobě opatření obecné povahy. Jedná se o velmi specifický druh správního aktu, a proto je třeba neustále sledovat jeho vývoj. Publikací zabývajících se pouze institutem opatření obecné povahy není v dnešní době mnoho, a proto byla závěrečná práce zaměřena právě na něj. Opatření obecné povahy je správní akt, který je na pomezí individuálního správního aktu a právního předpisu, je označován jako smíšený správní akt. Vyznačuje se tím, že má vždy jen některý z těchto znaků, tedy reguluje konkrétní předmět s neurčitým počtem adresátů. Ve druhé kapitole je podrobně popsáno, jakým způsobem dochází k vydávání opatření obecné povahy. Správní orgán vypracuje návrh na opatření obecné povahy s odůvodněním, který nejprve projedná s dotčenými orgány. Poté je povinen jej zveřejnit formou veřejné vyhlášky na úřední desce a také umožnit dálkový přístup. Návrh musí být zveřejněn nejméně po dobu patnácti dnů. Během této lhůty se dotčené osoby seznamují s jeho obsahem a mohou uplatnit opravné prostředky, a to připomínky nebo námítky. Připomínky může podat u vydávajícího správního orgánu každý, jehož práva, povinnosti či zájmy mohou být opatřením přímo dotčeny. Správní orgán je povinen se s nimi vypořádat a zveřejnit rozhodnutí o nich v části odůvodnění opatření. Naproti tomu námítky mohou podat dle správního řádu vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy

související s výkonem vlastnického práva mohou být taktéž přímo dotčeny. Rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění, které je v závěru součástí odůvodnění samotného opatření obecné povahy. Proti opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti, nelze podat opravný prostředek, je však možné posoudit soulad s právními předpisy skrze přezkumné řízení před správními orgány nebo prostřednictvím správního soudnictví.

Praktická část je soustředěna na samotný přezkum správními soudy, a to konkrétně Nejvyššího správního soudu s cílem vymezit nejčastější chyby správního orgánu, pro které byla opatření obecné povahy zrušena. Klíčovým zdrojem pro zpracování všech výstupů byla judikatura Nejvyššího správního soudu, která byla analyzována z hlediska důvodu jejich zrušení. Byl tedy zkoumán primárně krok algoritmu přezkumu, pro který soud opatření obecné povahy zrušil. V podkapitole, ve které byla provedena kvantitativní analýza územních plánů, byly zdrojem judikáty ve sledovaném období od roku 2007 do roku 2014, kdy v rámci rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu bylo zrušeno nejvíce územních plánů. Zastupitelstvo obce vydává územní plány a pokud je některá z dotčených osob napadne, odpůrcem je samotná obec, nikoli zastupitelstvo. Zastupitelstvo v tomto případě vystupuje jako orgán, jehož jednání je projevem práva na samosprávu. Více než v polovině případů byly územní plány zrušeny pro jejich rozpor se zákonem, nejčastěji pro rozpor s vyšší územně plánovací dokumentací. Druhý nejčastější důvod zrušení soud spatřoval v nezákonném postupu vydávajícího správního orgánu, a to ve 43 % případů. Nedodržení zákonného postupu při vydávání územních plánů tkví v nedostatečném vypořádání se s námitkami. Obce by tedy měly při vydávání územních plánů formou opatření obecné povahy dbát na to, aby každá připomínka či námitka byla řádně projednána a rozhodnutí o nich obsahovalo odůvodnění celého opatření. Jedná se o zákonný požadavek, který musí být striktně dodržován. V rámci analýzy zrušených rozsudků soudů v první instanci v letech 2015-2022 bylo zjištěno, že častými chybami při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy bylo nedostatečné odůvodnění, kterému by měly věnovat zvýšenou pozornost. Nejen správní orgány vydávající tato opatření ale i krajské soudy často chybují nedostatečným vypořádáním se s námitkami. I toto pochybení by měly eliminovat a předcházet jim.

Následující podkapitola se zabývá analýzou zrušených mimořádných opatření vydaných Ministerstvem zdravotnictví v době pandemie covid-19, která propukla na území

celého světa počátkem roku 2020. Na území České republiky došlo k vyhlášení nouzového stavu vládou a byl omezen volný pohyb a výkon výdělečné činnosti různého druhu. Podobný scénář byl uplatněn i v okolních evropských zemích. Mimořádná opatření byla na území České republiky zrušena z 86 % částečně, přičemž zrušena byla buďto část původního návrhu žalobce anebo soud vyhověl návrhu na zrušení opatření v určitých bodech, a to v plném rozsahu. Z analýzy vyplývá, že v pouhých 14 % soud zrušil celé opatření. Nejvyšší správní soud téměř ve všech případech spatřoval pochybení Ministerstva zdravotnictví v nedostatečném odůvodnění opatření obecné povahy, které způsobuje jeho nepřezkoumatelnost a je tedy v rozporu se zákonem. Pokud soud při přezkumu opatření nalezne chybu právě ve čtvrtém kroku algoritmu, která se týká absence odůvodnění či jeho nepřesnost, je takové opatření nepřezkoumatelné. Správní orgán by měl v rámci vydávání návrhu na opatření dostatečně zdůvodnit jeho vydání, aby bylo předcházeno situacím, kdy dotčené osoby brojí pro opatření obecné povahy, které obsahuje nesrozumitelné odůvodnění. Absence odůvodnění samotného opatření obecné povahy je závažné pochybení vydávajícího správního orgánu. Nyní již nejsou mimořádná opatření vydávána v tak hojném počtu, jako během nouzového stavu, přesto jsou pro Ministerstvo zdravotnictví okolnosti pandemie poučením, jak postupovat v případech obdobné globální situace.

Významným inspiračním zdrojem byla německá teorie správního práva a právní úprava německého všeobecného opatření „*Allgemeinverfügung*“. Pro porovnání podobnosti systémů české i německé jurisdikce byla provedena komparativní analýza dle metody CPA. Tato metoda odhaluje podobnosti i rozdíly a napomáhá k pochopení postupů v ostatních zemích. Metoda není vždy přesně definována, je však popisována jako srovnávací výzkum, kdy jsou porovnávány dva či více aspektů, jehož cílem je určit charakteristiky jednoho či všech aspektů. Pro komparaci byla přiblížena teorie právního ukotvení institutu všeobecného opatření, jakým způsobem je na území Spolkové republiky Německo vydáváno a jak se lze proti němu brojit. Výstup komparace byl shrnut v poslední podkapitole.

Závěrem lze říci, že převzetí z německé právní úpravy zjevně poukazuje na podobnosti obou systémů. V obou systémech je právní institut legislativně ukotven, přesto stále hojně využívá ve své soudní praxi ustálenou judikaturu. Právní úprava ve Spolkové republice Německo je odlišná, neboť česká právní úprava obsahuje obecnou definici, kdežto

německý zákon o správním řízení vymezuje konkrétní tři typy všeobecného opatření. Pro implementaci německého modelu do českého správního soudnictví lze zvážit zavedení specializovaných správních soudů, které by se zabývaly pouze určitou problematikou anebo zavedení odvolacího správního soudu pro ulehčení nynější agendy Nejvyššího správního soudu, ačkoli pro snížení jeho zatíženosti byl novelizován soudní řád správní. Kasační řízení probíhá v obou zemích ve druhé instanci. Smíšený správní akt vydává správní orgán v mezi svých kompetencí, avšak postup řízení o návrhu na jeho zrušení je částečně odlišný. V otázkách lhůty pro podání opravných prostředků je rozdíl v její době trvání. Na území České republiky je nyní lhůta pro podání opravných prostředků stanovena na jeden rok, kdežto v Německu činí tato lhůta pouhý jeden měsíc. V případě, kdy je správní akt neúplný nebo chybný se tato lhůta prodlužuje na jeden rok. Lhůta v české právní úpravě byla původně tři roky, kterou snížila novela stavebního zákona. Lze tedy polemizovat o jejím dalším zkrácení, neboť ve srovnání se lhůtou v Německu se jeví taktéž jako dlouhá. Jelikož je v německé právní úpravě lépe propracována problematika týkající se všeobecného opatření včetně jeho přezkumu, je nasnadě zvážit i úpravu soustavu správních soudů v České republice.

Cíle diplomové práce byly naplněny. V rámci analýzy pravomoci správních soudů k soudnímu přezkumu byl popsán algoritmus jeho přezkumu, který vytyčil Nejvyšší správní soud, dle kterého striktně postupuje. Byla analyzována rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v oblasti územních plánů a také mimořádných opatření. Komparativní analýzou se Spolkovou republikou Německo bylo zjištěno, že postup přezkumu všeobecných opatření je dostatečný, neboť dotčené osoby mohou v rámci námitkového řízení brojit proti vydání neplatného správního aktu.

POUŽITÁ LITERATURA

1. BAHÝLOVÁ Lenka, 2011. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé)*. Soudní rozhledy, 2011, č. 7, s. 237.
2. Bundesverwaltungsgericht: Grundsätze des Verwaltungsprozesses [online]. Leipzig [cit. 2023-04-10]. Dostupné z: <https://www.bverwg.de/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit/grundsätze-des-verwaltungsprozesses>
3. HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ, 2017. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty, s. 270. ISBN 978-80-7400-276-2.
4. HEJČ David, 2020. *Nezákonnost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu*. Soudní rozhledy, č. 6, s. 185.
5. HEJČ, David, 2016. *Směšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy*. Právník: Teoretický časopis pro otázky státu a práva. 155(10), 829-842.
6. HENDRYCH Dušan, 2005. *K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu*. Právní rozhledy, č. 3, s. 2.
7. HENDRYCH, Dušan, 2009. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. V Praze: C.H. Beck, Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.
8. HENDRYCH, Dušan, 2016. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, Academia iuris, s. 600. ISBN 978-80-7400-624-1.
9. HRŮŠOVÁ Klára, 2008. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy*. Soudní rozhledy, č. 5, s. 161.

10. JANDEROVÁ, Jana, 2014. *Územní plány a správní soudy*. Správní právo, č. 5, s. 29.
11. JEMELKA, Luboš, 2019. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
12. JIRÁSEK, Jan, 2016. *Soudní řád správní: online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck. Beckova edice komentované zákony. [cit. 22. 02. 2023]. In: Beck-online, dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zq&tocid=nnptembrgzw62zsl4zq>
13. KADEČKA, Stanislav a Alena KLIKOVÁ, 2016. ed. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer. Meritum. ISBN 978-80-7478-943-4, str. 288.
14. KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ, 2020. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, Právní monografie. ISBN 978-80-7598-818-8.
15. KOPECKÝ, Martin, 2014. *Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy*. Jurisprudence, roč. 23, č. 5, s. 14-18. ISSN 1802-3843.
16. KOPP, Ferdinand O. a Ulrich RAMSAUER, 2005. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 9. Auflage. Mnichov: Verlag C. H. Beck oHG. ISBN 3 406 53568 2, str. 1559.
17. MIČKALOVÁ Lenka, 2018. *Pasivní procesní legitimace v soudním řízení o přezkumu opatření obecné povahy vydaného orgánem obce v přenesené působnosti*. Právní rozhledy, č. 18, s. 639.
18. MIKULE, Vladimír, 2007. *Trampoty s opatřením obecné povahy*. Právní zpravodaj, roč. 8, č. 8, s. 1-5, ISSN 1212-8694.

19. POTĚŠIL, Lukáš, 2020. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.
20. PRŮCHA, Petr, 2012. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. Praha: Leges. Glosátor. ISBN 978-80-87576-35-9.
21. ROSINOVÁ, Alžběta a ČERNÝ Pavel, 2018. *Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů*. Právní rozhledy, č. 9, s. 327.
22. STAŠA, Josef. *Správní akty*, 2016. In: Hendrych D. (ed.) a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 133.
23. VIGODA-GADOT, Eran, 2020. *Handbook of Research Methods in Public Administration, Management and Policy*. Edward Elgar Publishing, 448 s. ISBN 9781789903478.
24. WÜRTEMBERGER, Thomas a Dirk HECKMANN, 2018. *Verwaltungsprozessrecht*. 4. vydání. Mnichov: C. H. Beck, s. 366. ISBN 978-3-406-72634-7.

JUDIKATURA

28. 2. 1961, BverwGE 12, 87

26. 7. 1989, BverwGE 82, 246

23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42

27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74

1. 11. 2006, č. j. B 25.05

13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007

25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007-89

24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73

19. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07

16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136

21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120

10. 9. 2009, sp. zn. Pl.ÚS 27/09

15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48

4. 5. 2011, č. j. 9 Ao 2/2011-53

21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65

24. 10. 2013, č. j. 5 AOs 3/2012-36

24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33

30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14

13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36

31. 8. 2017, č. j. 9 As 6/2017-113

22. 4. 2020, č. j. P1. ÚS 8/20

23. 4. 2020, č. j. 14 A41/2020

7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020-261

21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80

13. 10. 2020, č. j. 4 As 258/2020-60

27. 10. 2020, č. j. 2 Ao 5/2010-24

26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63

23. 3. 2021, č. j. 9 Ao 1/2021-49

14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133

22. 4. 2021, č. j. 2 Ao 1/2021-19

27. 4. 2021, č. j. 6 Ao 10/2021-35

28. 6. 2021, č. j. 4 Ao 4/2021-25

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha A – Tabulka zkoumaných rozsudků Nejvyššího správního soudu týkající se územního plánování v letech 2007-2014

Příloha B – Tabulka zkoumaných rozsudků Nejvyššího správního soudu týkající se územního plánování v letech 2015-2022

Příloha C – Tabulka zkoumaných rozsudků Nejvyššího správního soudu týkající se mimořádných opatření

Příloha A – Tabulka zkoumaných rozsudků Nejvyššího správního soudu týkající se územního plánování v letech 2007-2014

Datum	Spisová značka	rozsudek NSS	rozsah zrušení	důvod zrušení	krok algoritmu
20.06.2007	1 Ao 3/2007 - 60	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
24.10.2007	2 Ao 2/2007 - 73	částečně zrušeno; zamítnuto	částečné zrušení změny	rozpor se zákonem	4
27.08.2008	6 Ao 2/2008 - 49	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
28.08.2008	8 Ao 1/2008 - 102	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
11.09.2008	8 Ao 2/2008 - 151	částečně zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečně	nezákonný postup	3
18.09.2008	9 Ao 1/2008 - 34	částečně zrušeno; odmítnuto	částečné zrušení změny	rozpor se zákonem	4
30.10.2008	9 Ao 2/2008 - 62	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
16.12.2008	1 Ao 3/2008 - 136	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
16.12.2008	1 Ao 2/2008 - 141	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
18.12.2008	1 Ao 4/2008 - 110	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
07.01.2009	2 Ao 2/2008 - 62	částečně zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečné zrušení změny	rozpor se zákonem	4
05.02.2009	2 Ao 4/2008 - 88	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
03.07.2009	5 Ao 1/2009 - 186	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
16.07.2009	6 Ao 2/2009 - 86	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
13.08.2009	9 Ao 1/2009 - 36	zrušeno; odmítnuto	úplně	rozpor se zákonem	4
26.08.2009	7 Ao 1/2009 - 56	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
23.09.2009	1 Ao 1/2009 - 185	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
15.10.2009	6 Ao 1/2009 - 98	částečně zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
25.11.2009	3 Ao 1/2007 - 210	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
25.11.2009	4 Ao 3/2009 - 97	zrušeno	zrušení změny	nezákonný postup	4
07.01.2010	9 Ao 4/2009 - 111	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
08.01.2010	2 Ao 1/2009 - 74	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
20.10.2010	1 Ao 2/2009 - 86	zrušeno	zrušení změny	rozpor se zákonem	4
21.04.2010	8 Ao 1/2010 - 89	zrušeno; zamítnuto	zrušení změny	rozpor se zákonem	4
20.05.2010	8 Ao 2/2010 - 644	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
27.05.2010	9 Ao 1/2010 - 84	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
25.06.2010	5 Ao 2/2010 - 79	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
04.08.2010	4 Ao 3/2010 - 54	zrušeno	zrušení změny	nezákonný postup	3
24.08.2010	5 Ao 4/2010 - 29	zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	zrušení změny	nezákonný postup	3
07.09.2010	9 Ao 3/2010 - 43	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
15.09.2010	4 Ao 5/2010 - 48	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
11.10.2010	3 Ao 5/2010 - 125	částečně zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečně	nezákonný postup	3
13.10.2010	6 Ao 5/2010 - 43	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	nezákonný postup	3
27.10.2010	9 Ao 4/2010 - 27	zrušeno	zrušení změny	rozpor se zákonem	4
03.11.2010	5 Ao 3/2007 - 118	zrušeno	zrušení změny	rozpor se zákonem	4
24.11.2010	1 Ao 5/2010 - 169	zrušeno	zrušení změny	nezákonný postup	3
15.12.2010	7 Ao 6/2010 - 44	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
16.12.2010	1 Ao 6/2010 - 130	zrušeno	zrušení změny	nezákonný postup	3
18.01.2011	1 Ao 2/2010 - 185	zrušeno	zrušení změny	rozpor se zákonem	4
27.01.2011	7 Ao 7/2010 - 133	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	nezákonný postup	3
02.02.2011	6 Ao 6/2010 - 103	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
10.03.2011	3 Ao 1/2011 - 135	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
04.04.2011	8 Ao 1/2011 - 107	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	nezákonný postup	3
06.04.2011	9 Ao 1/2011 - 96	zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
14.04.2011	4 Ao 2/2011 - 47	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
20.04.2011	6 Ao 2/2011 - 27	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
20.04.2011	6 Ao 1/2011 - 74	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
22.04.2011	5 Ao 2/2011 - 30	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
10.05.2011	2 Ao 2/2011 - 159	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
03.06.2011	5 Ao 3/2011 - 44	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
16.06.2011	7 Ao 2/2011 - 127	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
22.06.2011	9 Ao 3/2011 - 39	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
30.06.2011	4 Ao 4/2011 - 59	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
03.08.2011	6 Ao 4/2011 - 57	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
08.09.2011	9 Ao 4/2011 - 78	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
14.10.2011	5 Ao 5/2011 - 27	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem; proporcionalita	4; 5
27.10.2011	2 Ao 6/2011 - 210	zrušeno	zrušení změny	nezákonný postup	3
24.11.2011	7 Ao 4/2011 - 126	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
22.12.2011	8 Ao 6/2011 - 87	zrušeno	zrušení změny	nezákonný postup	3
12.01.2012	4 Ao 6/2011 - 91	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
21.02.2012	4 Ao 8/2011 - 69	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4

15.03.2012	7 Ao 7/2011 - 54	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
30.03.2012	8 Ao 7/2011 - 138	částečně zrušeno	částečně	nezákonný postup	3
24.04.2012	9 Ao 7/2011 - 559	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
21.06.2012	1 Ao 7/2011 - 526	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
28.08.2012	1 Ao 1/2010 - 247	zrušeno; zamítnuto	zrušení změny	překročení působnosti	2
29.11.2012	7 Ao 3/2010 - 25	zrušeno; zamítnuto	zrušení změny	nezákonný postup	3
19.12.2012	6 Ao 4/2010 - 88	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
20.12.2012	8 Ao 9/2011 - 64	zrušeno; zamítnuto	zrušení změny	rozpor se zákonem; proporcionalita	4; 5
23.10.2013	4 Ao 9/2011 - 191	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
28.05.2014	9 Ao 6/2011 - 261	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4

Příloha B – Tabulka zkoumaných rozsudků Nejvyššího správního soudu týkající se územního plánování v letech 2015-2022

Datum	Spisová značka	rozhodnutí NSS
06.05.2015	7 As 34/2015 - 83	zrušení rozsudku KS
28.05.2015	2 As 17/2015 - 58	zrušení rozsudku KS
10.06.2015	2 As 23/2015 - 45	zrušení usnesení KS
04.11.2015	2 As 132/2015 - 46	zrušení rozsudku KS
12.11.2015	7 As 238/2015 - 31	zrušení rozsudku KS
12.01.2016	2 As 212/2015 - 27	zrušení rozsudku KS
27.01.2016	3 As 39/2015 - 53	zrušení rozsudku KS
15.03.2016	2 As 301/2015 - 37	zrušení rozsudku KS
31.08.2016	4 As 88/2016 - 35	zrušení rozsudku KS
14.12.2016	10 As 171/2015 - 40	zrušení rozsudku KS
10.05.2017	2 As 163/2016 - 27	zrušení rozsudku KS
27.07.2017	1 As 15/2016 - 85	zrušení rozsudku KS i OOP
31.08.2017	2 As 326/2016 - 33	zrušení rozsudku KS
13.12.2017	2 As 212/2017 - 32	zrušení rozsudku KS
20.12.2017	6 As 288/2016 - 146	zrušení rozsudku KS i OOP (některé výroky)
30.01.2018	9 As 290/2016-59	zrušení rozsudku KS
28.03.2018	2 As 149/2017 - 164	zrušení rozsudku KS
19.04.2018	4 As 166/2017 - 40	zrušení usnesení KS
13.06.2018	3 As 112/2016 - 37	zrušení rozsudku KS
27.09.2018	8 As 153/2017 - 45	zrušení rozsudku KS
11.03.2019	6 As 366/2018 - 19	zrušení usnesení KS
18.04.2019	9 As 65/2019 - 29	zrušení rozsudku KS
09.09.2019	7 As 383/2018 - 43	zrušení rozsudku KS
19.09.2019	9 As 310/2017 - 164	zrušení rozsudku KS
16.12.2019	3 As 322/2017 - 70	zrušení rozsudku KS
29.01.2020	1 As 177/2019 - 23	zrušení rozsudku KS
06.03.2020	4 As 391/2019 - 32	zrušení rozsudku KS
18.06.2020	7 As 171/2019 - 49	zrušení rozsudku KS i OOP (v části)
17.07.2020	2 As 58/2019 - 80	zrušení rozsudku KS
20.11.2020	5 As 46/2019 - 27	zrušení usnesení KS
29.01.2021	5 As 441/2019 - 24	zrušení rozsudku KS
15.03.2021	1 As 337/2018 - 48	zrušení rozsudku KS
25.03.2021	7 As 30/2020 - 34	zrušení rozsudku KS i OOP (změna ÚP)
24.05.2021	5 As 430/2019 - 32	zrušení usnesení KS
07.09.2021	9 As 185/2019 - 33	zrušení rozsudku KS, OOP odmítá
24.02.2022	8 As 19/2020-51	zrušení rozsudku KS, OOP odmítá
31.03.2022	4 As 316/2018 - 124	zrušení rozsudku KS
27.05.2022	4 As 482/2019 - 77	zrušení rozsudku KS i OOP
30.08.2022	8 As 130/2022-60	zrušení rozsudku KS
06.10.2022	3 As 79/2021 - 49	zrušení rozsudku KS v rozsahu zamítnutí žaloby

Příloha C – Tabulka zkoumaných rozsudků Nejvyššího správního soudu týkající se mimořádných opatření

Datum	Spisová značka	rozsudek NSS	rozsah zrušení	důvod zrušení	krok algoritmu
14.04.2021	8 Ao 1/2021 - 133	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
22.04.2021	6 Ao 11/2021 - 48	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
11.05.2021	3 Ao 3/2021 - 27	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
20.05.2021	8 Ao 4/2021-75	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
21.05.2021	6 Ao 22/2021 - 44	zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
27.05.2021	7 Ao 6/2021 - 112	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
28.05.2021	8 Ao 14/2021-45	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
01.06.2021	8 Ao 11/2021-24	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
02.06.2021	10 Ao 2/2021 - 107	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
03.06.2021	9 Ao 3/2021 - 41	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
09.06.2021	8 Ao 15/2021-65	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
11.06.2021	10 Ao 12/2021 - 81	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
16.06.2021	9 Ao 11/2021 - 31	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
16.06.2021	9 Ao 7/2021 - 27	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
17.06.2021	6 Ao 24/2021 - 25	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
17.06.2021	4 Ao 1/2021 - 83	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
22.06.2021	8 Ao 6/2021-91	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
22.06.2021	2 Ao 3/2021 - 105	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
23.06.2021	8 Ao 16/2021-124	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
28.06.2021	6 Ao 6/2021 - 91	zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečně	nezákonný postup	3
28.06.2021	6 Ao 7/2021 - 126	částečně zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečně	nezákonný postup	3
23.06.2021	8 Ao 16/2021-124	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
29.06.2021	8 Ao 7/2021-44	částečně zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
30.06.2021	6 Ao 21/2021 - 23	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
01.07.2021	1 Ao 5/2021 - 73	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
01.07.2021	1 Ao 4/2021 - 56	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
02.07.2021	9 Ao 8/2021 - 45	částečně zrušeno; zastaveno	částečně	rozpor se zákonem	4
22.07.2021	2 Ao 2/2021 - 44	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
27.07.2021	8 Ao 17/2021 - 63	zrušeno	úplně	nezákonný postup	3
29.07.2021	1 Ao 9/2021 - 90	částečně zrušeno; odmítnuto; zastaveno	částečně	rozpor se zákonem	4
30.07.2021	5 Ao 25/2021 - 51	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
13.08.2021	6 Ao 19/2021 - 66	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
18.08.2021	1 Ao 8/2021 - 84	částečně zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
18.08.2021	1 Ao 3/2021 - 52	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
19.08.2021	1 Ao 11/2021 - 198	zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
31.08.2021	8 Ao 8/2021-52	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
02.09.2021	9 Ao 13/2021 - 36	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
14.10.2021	9 Ao 15/2021 - 45	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
15.10.2021	9 Ao 18/2021 - 51	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
15.10.2021	9 Ao 17/2021 - 45	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
25.10.2021	9 Ao 20/2021 - 59	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
18.11.2021	9 Ao 21/2021 - 111	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
22.12.2021	8 Ao 28/2021 - 83	částečně zrušeno; zamítnuto; zastaveno	částečně	rozpor se zákonem	4
06.01.2022	8 Ao 36/2021-79	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
28.01.2022	9 Ao 24/2021 - 90	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
28.01.2022	8 Ao 30/2021-89	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
28.01.2022	8 Ao 29/2021-98	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
02.02.2022	8 Ao 2/2022-53	zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
03.02.2022	9 Ao 29/2021 - 61	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
10.02.2022	9 Ao 31/2021 - 49	částečně zrušeno; zastaveno	částečně	rozpor se zákonem	4
30.03.2022	4 Ao 3/2021 - 187	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
20.04.2022	2 Ao 22/2021 - 38	částečně zrušeno; zastaveno	částečně	rozpor se zákonem	4
21.04.2022	2 Ao 21/2021 - 36	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4

05.05.2022	3 Ao 4/2021 - 119	zrušeno	úplně	rozpor se zákonem	4
22.06.2022	8 Ao 13/2022-40	částečně zrušeno; odmítnuto; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
05.08.2022	6 Ao 32/2021 – 76	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
22.08.2022	3 Ao 24/2021 - 58	částečně zrušeno	částečně	rozpor se zákonem	4
22.08.2022	8 Ao 13/2021-104	částečně zrušeno; zamítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4
08.11.2022	7 Ao 26/2021 - 54	částečně zrušeno; odmítnuto	částečně	rozpor se zákonem	4