



## IV. kolektivní konzultace

Opatření obecné povahy – znaky, úloha a procesní specifika.

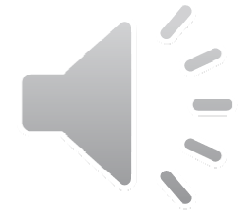
Přezkoumání opatření obecné povahy.

Veřejnoprávní smlouvy a jejich režim.

Úprava jiných úkonů správních orgánů, a řešení vad.

Ozvučená prezentace - David Hejč

# Právní formy činnosti



Správní akty – adresáti/předmět regulace

- normativní správní akty
- individuální správní akty
- **smíšené správní akty – opatření obecné povahy**

**Veřejnoprávní smlouvy**

Faktické úkony

# Správní akty



- Společné znaky správních aktů (NSA/SSA i ISA)
  - *podzákonnost*,
  - *jednostrannost a*
  - *vnější závaznost*
  
- Rozlišující znaky
  - *předmět regulace*
  - *adresáti regulace*

# Adresáti regulace



- *Kdo jsou adresáti regulace?*
- jsou fyzické osoby nebo právnické osoby, pro které je správní akt závazný, resp. kterým ukládá práva a povinnosti.
- **abstraktnost** adresátů správního aktu spočívá v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny.
- **konkrétnost** adresátů regulace správního aktu je dána tehdy, pokud je správní akt adresován toliko jmenovitě určenému subjektu nebo subjektům

# Předmět regulace



- *Co je předmět regulace?*
- To, co je vymezeno jako skutková podstata, která má být správním aktem regulována.
- **abstraktní**, pokud je regulovaná skutková podstata vymezena ve správním aktu obecně, což jinými slovy znamená, že jde o správní akt, který neřeší určitý, konkrétní případ.
- **konkrétnost** předmětu regulace spočívá v tom, že je regulována určitá skutková podstata, resp. správní akt reguluje konkrétní případ.

## Opatření obecné povahy - definice



- § 171 SpŘ **negativní vymezení**
  - závazný úkon správního orgánu
  - není právním předpisem ani rozhodnutím
- **pozitivní definice** v návrhu SpŘ(2003)
  - úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob
- judikatura považuje OOP toliko správní akt konkrétně-abstraktní (1Ao 1/2005-98 z 27.9.2005, Sb. NSS 740/2006)

## Kdy jde o OOP?



### – Dvojí možnost výkladu vymezení OOP podle § 171 SpŘ

- Formální pojetí

jen když to zákon výslovně stanoví (zákonné zmocnění) — např. aktuální znění § 77 ProvPoz i § 19a PozKom

- Materiální pojetí

zákon zmocňuje správní orgány k vydání správního aktu v konkrétní věci, který je závazný pro neurčitý počet osob a není výslovně označen jako opatření obecné povahy

## Vývoj pojetí OOP v soudní judikatuře



Nejprve materiální přístup:

- rozhodnutí NSS 1Ao 1/2005-98 z 27.9.2005, Sb. NSS 740/2006
  - *opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů*
- Typickým příkladem OOP **dopravní značení**: *umístěné na určité křižovatce (konkrétní předmět): např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě (ukládají povinnosti), a to vůči všem účastníkům silničního provozu (neurčití adresáti)*



# Vývoj pojetí OOP v soudní judikatuře



Následně naopak příklon k formálnímu pojetí:

- usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 3 Ao 1/2007 - 44 ze 13. března 2007, Sb. NSS 1276/2007

Definitivní příklon k materiálnímu pojetí:

- rozhodnutí sp.zn. Pl. ÚS 14/07 z 19. listopadu 2008 (Sb.n.u.US sv. 51 ročník 2008, s. 409, č. 198/2008)
  - „činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak **správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů**“

# Vývoj pojetí OOP v soudní judikatuře



Výsledné ustálení materiálního pojetí => tzv. formálně-materiální pojetí)

- Usnesení III. ÚS 1085/11 ze 17.4.2013
  - Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu.
  - Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou ovšem namístě, **pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení.**

# Příklady OOP ve zvláštních zákonech



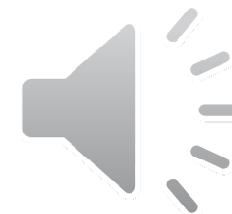
## Pojmenovaná OOP

- dopravní značení
- územní plán
- ochranná pásma
- rozdělení vzdušného prostoru
- návštěvní řady národních parků
- ...

## Nepojmenovaná OOP

- Akt podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, jímž může orgán státní správy myslivosti nařídit přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí

## Řízení o vydání OOP podle SpŘ



### Jednotlivé fáze:

- zahájení řízení o vydání OOP
- projednání návrhu OOP s dotčenými orgány
- zveřejnění návrhu OOP
- projednání návrhu OOP s dotčenými osobami
- zveřejnění odůvodněného (schváleného) OOP
- účinnost OOP

# Zahájení řízení o vydání OOP



## – Způsob zahájení řízení

- SpŘ nestanoví, zda se opatření obecné povahy vydává na **návrh nebo z moci úřední** (nevyklučuje ani jeden ze způsobů)
- podle SpŘ je OOP úkon **z moci úřední**

=> Pokud tedy zvláštní právní úprava ke způsobu zahájení řízení o vydání OOP nestanoví nic vlastního, může být řízení zahájeno buď na základě **vlastních poznatků** příslušného správního orgánu, nebo na základě **vnějšího podnětu** jakékoliv fyzické nebo právnické osoby ve smyslu ust. § 42 SpŘ, které se zde podle § 174 odst. 1 SpŘ aplikuje přiměřeně.

# Zahájení řízení o vydání OOP



- **podatelé podnětu** k zahájení daného řízení z moci úřední se nemohou domoci jeho zahájení (resp. na zahájení řízení o vydání takového OOP **nemají** podatelé podnětu **právní nárok**)
- Je však **povinností správního orgánu podněty** k zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy **přijímat**, ať již přijdou od osoby fyzické, nebo právnické, nebo od jiného správního orgánu nebo orgánu veřejné moci, v zákonné lhůtě je **vyřídit** a podatele o tom **informovat**, pokud o to požádá (§ 42 SpŘ). (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 8. července 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009).

# Projednání s dotčenými orgány



- Vytvoření návrhu OOP a jeho následné „vnitřní projednání“

§ 136 SpŘ

*(1) Dotčenými orgány jsou*

*a) orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a*

*b) správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.*

*(2) Postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.*

# Zveřejnění návrhu opatření obecné povahy



- Doručení (zveřejnění) návrhu opatření
  - § 172 odst. 1 SŘ — úřední deska - § 25 odst. 2 a 3
  - úřední desky obec.úřadů dotčených obcí
    - jen pokud se má opatření daných obcí týkat
  - rozhodující pro doručení návrhu je úřední deska správního orgánu, který má opatření obecné povahy vydat
- součástí zveřejnění návrhu **výzva dotčeným osobám** (§2 odst. 3), aby k návrhu podávaly připomínky nebo námítky
  
- **zvlášť rozsáhlý návrh** opatření obecné povahy
  - na úřední desce pouze oznámení (platí i pro úřední desky dotčených obcí)
    - jaké opatření obecné povahy
    - zájmů koho se přímo dotýká
    - kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit
  - úplné znění návrhu včetně odůvodnění i v tomto případě na internetu (speciální ustanovení k § 26 odst. 1)



## Projednáání návrhu OOP s dotčenými osobami



- Projednáání návrhu opatření obecné povahy
  - obecně písemné - § 172 odst. 3 SŘ (a § 15 odst. 1)

**veřejné projednáání** podle úvahy správního orgánu

že veřejné projednáání pro řízení o vydání opatření obecné povahy je **výjimkou ze zásady písemnosti**,

půjde o **případy**, kdy to bude ke splnění účelu řízení a uplatnění práv dotčených osob nezbytné.

## Projednáání návrhu OOP s dotčenými osobami



### – Připomínky k návrhu OOP

- kdokoli, tzn. fyzická i právnická osoba, jejíž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy **přímo dotčeny**
- písemně u správního orgánu
- ústní na veřejném projednání, pokud je nařízeno
- připomínka by měla „přiměřeně“ splňovat náležitosti podání
  - jde o úkon dotčené osoby směřující vůči správnímu orgánu (§ 37 odst. 1 a § 174 odst. 1)

## Projednáání návrhu OOP s dotčenými osobami



### – Připomínky k návrhu OOP

- vypořádání připomínek v odůvodnění = uplatněné připomínky pak mají **povahu podkladu** pro dané OOP a správní orgán je povinen se jimi v tomto smyslu také zabývat a **vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy**

### – Námitky k návrhu OOP

- **vlastníci nemovitostí**, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s **výkonem vlastnického práva** mohou být opatřením obecné povahy **přímo dotčeny**  
např. v případech omezení dopravního přístupu k nemovitostem jejím vlastníkům
- **jiné osoby**, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, **určí-li tak správní orgán**
- Výsledkem posuzování námitek je **vydání rozhodnutí** o jednotlivé námitce, pro nějž platí, že musí být **samostatně odůvodněno**, jak s uplatněnými námitkami správní orgán naložil a proč s nimi tak naložil.

## Projednáání návrhu OOP s dotčenými osobami



### – Námitky proti návrhu OOP

- námitka by měla „přiměřeně“ splňovat náležitosti podání
- lhůta pro uplatnění námitek  
sjednocující závěr NSS: „je proto naprosto logické, že lhůta pro podání připomínek a námitek se musí odvíjet právě až od doručení (č. j. 7 As 39/2016 – 47, ze dne 26. května 2016); jde o výklad jdoucí ve prospěch dotčených osob (č. j. 6 As 231/2015-44, ze dne 16. srpna 2016) – tzn. **15+30**
- vztah mezi námitkami a připomínkami  
spor o to, zda má dotčená osoba právo podat připomínku nebo námitku — **posuzovat podle obsahu**
- nelze prominout zmeškání lhůty pro podání námitek

### – Podle obsahu a právních účinků nejde o rozhodnutí podle § 67 odst. SpŘ

- nejde o správní řízení podle § 9 části druhé SŘ

### – Rozhodnutí o námitce je zvláštním úkonem správního orgánu podle šesté části SpŘ

## Projednáání návrhu OOP s dotčenými osobami



- **Rozhodnutí o námitkách** musí obsahovat odůvodnění (vypořádání) námitky
  - Sb. NSS č. 2266/2011 - stejné požadavky na odůvodnění jako u rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SŘ)
  - Jde o součást odůvodnění opatření obecné povahy

### připomínky vs námitky

- Z hlediska práv osob dotčených opatřením obecné povahy místní úpravy provozu, představují připomínky poněkud **slabší nástroj ochrany**.
- Z toho však nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy jen prostřednictvím obecných frází, aniž by se zohlednila jejich podstata. Z odůvodnění daného opatření obecné povahy proto **musí být zřejmé**, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z nich pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti (rozsudek NSS 24. 11. 2011, sp. zn. 1 Ao 5/2010).



## Zveřejnění odůvodněného (schváleného) OOP

- opatření obecné povahy, které bylo přijato jako výsledek daného řízení, a které má být zveřejněno, **musí obsahovat odůvodnění**.
- musí naplňovat **obecné požadavky** kladené na odůvodnění správních rozhodnutí podle § 68 odst. 3 SpŘ, tzn.:
- v odůvodnění opatření obecné povahy se vždy uvedou **důvody „výroku** nebo výroků“ (závazné části) opatření obecné povahy,
- **podklady pro jeho vydání** (např. i podaný podnět, stanovisko dotčeného orgánu, připomínky)
- **úvahy**, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů

## Zveřejnění odůvodněného (schváleného) OOP

**Odůvodnění** pokud jde o tu část odůvodnění, ve které se správní orgán zabývá **připomínkami**, musí s nimi naložit jako s podkladem pro vydání OOP

- **námítky** = fakticky plnohodnotné správní rozhodnutí (na jeho odůvodnění jsou proto kladeny stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí) a opatření obecné povahy, resp. jeho **odůvodnění slouží pouze jako prostředek jeho oznámení**

## Zveřejnění odůvodněného (schváleného) OOP



- Vydané opatření obecné povahy spolu s jeho odůvodněním se **vyvěsí formou veřejné vyhlášky** na dobu (obecně) 15 dnů
- na úřední desce správního orgánu, který ho vydal, a současně se zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 25 odst. 2 SpŘ.
- rovněž na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se regulace OOP týká (podle § 173 odst. 1 SpŘ)



## Zveřejnění odůvodněného (schváleného) OOP



- Dnem řádného vyvěšení (zveřejnění) se opatření obecné povahy místní nebo přechodné úpravy provozu **stává platné** a tím se stává pro správní orgán, který jej vydal, závazné  
=> od této chvíle jej **nelze změnit nebo zrušit** jinak, než cestou přezkumných prostředků (správní přezkum podle § 174 odst. 2 SpŘ nebo soudní přezkum podle § 101a SŘS) - nebo vydáním nového „zrušujícího“ OOP

## Účinnost OOP

- Aby mohlo být opatření obecné povahy pro své **adresáty závazné**, musí být nejen platné (řádně zveřejněno), ale musím být rovněž účinné.
- Bez vlivu na účinnost opatření obecné povahy však je, pokud by opatření obecné povahy nebylo řádně ve stejném termínu zveřejněno též způsobem umožňujícím dálkový přístup (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 AOs 1/2012-33), nebo pokud by nebylo zveřejněno na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, ačkoliv to bylo povinností správního orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 AOs 7/2011-489)



# Účinnost OOP



- standardně nabývá účinnosti **15. dnem** (§ 173 odst. 1 SpŘ)
- OOP může **nabýt účinnosti již dnem vyvěšení *hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu***, (§ 173 odst. 1 SpŘ)
- účinnost může nastat před projednáním návrhu opatření („před postupem podle § 172“), pokud tak stanoví zákon
- projednání (písemné nebo veřejné) by mělo v takovém případě následovat po účinnosti opatření
  - možnost dotčených osob vyjádřit se alespoň ex post neprojednává se návrh, ale již vydané (a účinné) opatření
  - připomínky ani námitky se v takovém případě nevypořádávají v odůvodnění (§ 172 odst. 4 a 5) ani jinde jejich vyhodnocení slouží jako (možný) podklad pro případnou změnu (nebo zrušení) opatření = povaha podnětu podle § 42 SpŘ

## Správní přezkum OOP



- § 174 odst. 2 SpŘ - posouzení zákonnosti opatření obecné povahy v přezkumném řízení – zvláštní ustanovení o lhůtě a účincích rozhodnutí a ve zbytku:
  - § 94 až 99 se použijí pouze přiměřeně (§ 174 odst. 1 SpŘ)
  
- Přezkum opatření
  - řízení z moci úřední
  - možno dát podnět podle § 42
  
- Příslušnost (§ 95 odst. 1 SŘ)
  - správní orgán nadřízený (§ 178 SpŘ) správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal

## Správní přezkum OOP



- přezkumné řízení nemá účastníky
  - nemělo je ani řízení, v němž bylo předmětné opatření obecné povahy vydáno
  - nejde o řízení ve smyslu § 9 SpŘ
- komunikace s dotčenými osobami v průběhu přezkumného řízení
  - analogicky s řízením o vydání OOP podle § 172 a 173 SpŘ
  - doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou
- ve výsledku je přezkum opatření obecné povahy
  - zvláštní postup podle části šesté SŘ
  - přiměřeně se použijí ustanovení o přezkumném řízení

## Správní přezkum OOP

- dotčené osoby mohou v průběhu přezkumu uplatňovat připomínky a námítky (pro a proti zrušení)
  - správní orgán by se s nimi měl vypořádat v odůvodnění
- v případě nezákonnosti přezkoumávaného OOP
  - je možné jeho úplné nebo částečné zrušení
- výsledek přezkumného řízení — „rozhodnutí“
  - nejde o rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1  
není určeno konkrétním osobám (stejně jako samotné opatření obecné povahy)
  - „rozhodnutí“ o změně nebo zrušení opatření obecné povahy je podle obsahu a účinků opatřením obecné povahy (4 AOs 4/2013 — 40)  
nelze podat odvolání (řízení nemá účastníky)  
lze podat žalobu podle § 101a SRS, tzn. proti OOP
  - není-li zjištěna nezákonnost  
řízení se zastaví (§97 odst. 1)
  - zastavit řízení lze i z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře - § 94 odst. 4



## Soudní přezkum OOP

- Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

obecná právní úprava je obsažena části třetí, hlavě II, díle 7 SŘS pojmenovaném jako „Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a–§ 101d)“

- Aktivní procesní legitimace

*návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že jím byl na svých právech zkrácen (§ 101a odst. 1 SŘS).*

- musí logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy (usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120)



# Soudní přezkum OOP



## – Lhůta

§ 101b (1) Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

+ tzv. **incidenční návrh** (§ 101a odst. 1 věta druhá SŘS), návrhem na zrušení OOP nebo jeho části spojený s žalobou proti rozhodnutí nebo jinému úkonu správního orgánu, pro něž bylo opatření obecné povahy podkladem. Pro podání tohoto návrhu se lhůty omezující přezkum napadeného OOP neuplatní (NSS 6 As 220/2019-28). = návrh na zrušení opatření obecné povahy spojený s žalobou je nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby

## – Příslušný soud

věcná příslušnost v minulosti přenesena z Nejvyššího správního soudu na krajské soudy, s možností podat kasační stížnost.



# Soudní přezkum OOP

## – Kritéria přezkumu

na počátku vymezení pětistupňového algoritmu, který se podobá přezkumu právních předpisů (více než správních rozhodnutí):

1. přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
  2. přezkum otázky, zda při vydávání opatření obecné povahy nebyly překročeny meze zákonem vymezené působnosti ze strany orgánu veřejné správy (jednání ultra vires);
  3. přezkum otázky, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem;
  4. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu s hmotným právem;
  5. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
- Nicméně podle § 101d odst. 1 SŘS (ve znění novely č. 303/2011 Sb.) je správní soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu = správní soud uplatní při přezkumu jen ty z kroků uvedeného algoritmu, které odpovídají důvodům uvedeným v návrhových bodech. Výjimkou je případný nedostatek pravomoci nebo překročení působnosti, neboť tyto otázky správní soud zkoumá i z úřední povinnosti (NSS 1 Ao 2/2010-116, bod 28).



## Soudní přezkum OOP



### Rozhodnutí soudu

- zjistí-li soud protiprávnost OOP zruší jej (nebo jeho část) dnem, který v rozsudku určí – včetně zpětného zrušení až ke dni jeho účinnosti, tzn. zrušení se zpětným účinkem otevírá cestu ke zrušení na jeho základě již vydaných rozhodnutí – ta ale do jejich případného zrušení zůstávají v platnosti (automaticky tím nezanikají)
- práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena.
- není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.
- soud rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu (pořádková lhůta)