

Opatření obecné povahy v teorii a praxi

JUDr. David Hejč, Ph.D.
Mgr. et. Mgr. Lenka Bahýřlová, Ph.D.



Hejč, D., Bahýřlová, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017, 270 s.

Recenzent:

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

O autorech

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřlová, Ph.D.

Absolvovala Právníckou fakultu a Fakultu sociálních studií Masarykovy univerzity. Působila mj. v letech 2008–2013 na pozici asistentky soudce Nejvyššího správního soudu. Od roku 2014 je asistentkou soudce Ústavního soudu. V rámci publikační činnosti se zaměřuje na správní právo a právo životního prostředí.

JUDr. David Hejč, Ph.D.

Absolvoval Právníckou fakultu Masarykovy univerzity, kde působil v letech 2013–2016 jako odborný pracovník a v současnosti jako externí vyučující. V letech 2011–2013 působil jako právník obecně prospěšné Společnosti pro rozvoj veřejné správy. Od roku 2013 zastává funkci asistenta místopředsedy Ústavního soudu. Od roku 2016 je členem pracovní komise pro správní právo Legislativní rady vlády. Je také lektorem v oblasti akreditovaného vzdělávání úředníků územních samosprávných celků se specializací na správní právo v oblasti regulace dopravy. V oblasti správního práva pravidelně publikuje.

CIP – KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Hejč, David

Opatření obecné povahy v teorii a praxi / David Hejč,
Lenka Bahýřlová. – V Praze : C.H. Beck, 2017. – xviii, 252 stran. –
(Právní instituty)
ISBN 978-80-7400-276-2

342.9 * 340.13 * (437.3)

– správní právo
– správní právo – Česko
– právní instituty
– právní instituty – Česko
– opatření obecné povahy
– monografie

342 – Ústavní právo. Správní právo [16]

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA

právnícké fakulty MU

S-3289 / 168384

Vydalo Nakladatelství C. H. Beck v Praze v roce 2017

Redaktorka publikace: Mgr. Ladislava Janková

Vydání první

Sazba: CADIS

Tisk: Marten, spol. s r. o.

© Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2017

ISBN 978-80-7400-276-2

Předmluva

Opatření obecné povahy představuje formu činnosti veřejné správy, která v posledních letech doznává své využití při výkonu veřejné správy v různých oblastech. Jedná se o výsledek „rozhodovací“ činnosti orgánů veřejné správy, který má díky svému charakteru „smíšeného“ správního aktu poměrně významný potenciál. Tato forma činnosti veřejné správy byla do českého právního řádu zakotvena relativně nedávno⁴, předtím byla předmětem pozornosti pouze v rovině doktrinární⁵. Legislativní zakotvení a s tím související aplikace opatření obecné povahy s sebou logicky přináší zájem o bližší zkoumání tohoto institutu. Tento zájem se promítl též do volby tématu pro zpracování disertačních prací autorů předkládané publikace. *David Hejč* obhájil svoji disertační práci na téma „Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi“ v roce 2016, o tři roky dříve byla předmětem úspěšné obhajoby *Lenky Bahýřlové* disertační práce na téma „Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území“; obě práce byly odevzdány v rámci ukončení doktorského studijního programu „Teoretické právní vědy“ v oboru „Správní právo a právo životního prostředí“ na Masarykově univerzitě a byly stěžejním podkladem pro zpracování této publikace.

Publikace představuje výsledky teoretického zkoumání institutu smíšeného správního aktu (opatření obecné povahy), jakož i analýzu jeho praktického uplatnění (zejména) v českém právním řádu. Jde tedy o výsledek snahy o pokud možno ucelené zpracování problematiky opatření obecné povahy z pohledu teoretického, se snahou k přispění do probíhající diskuse o tomto institutu a o její případné posunutí. Přestože praxe s těmito typy správních aktů intenzivně pracuje a její výstupy v podobě opatření obecné povahy jsou soudně přezkoumávány, stále zde chybí širší teoretické „zázemí“ v podobě ucelené monografie, která by poskytla celistvější pohled na tento institut. V současnosti se jeví, že zásadní interpretační linii ohledně opatření obecné povahy a praktického využití této formy správní činnosti naplňuje judikatura správního soudnictví. Tato linie, jež vzniká následkem

⁴ Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který opatření obecné povahy do právní úpravy vnesl, nabyl účinnosti dne 1. 5. 2005. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, platný ode dne 24. 9. 2004, pak přinesl obecnou úpravu procesu přijímání opatření obecné povahy s účinností od 1. 1. 2006.

⁵ K tomu přehledně viz *Sládeček, V.* Opatření obecné povahy: staronový jev v našem právním řádu. In *Šturma, P., Tomášek, M.* Nové jevy v právu na počátku 21. století III. Proměny veřejného práva. Praha : Karolinum, 2009, s. 367–368.

praktického uplatňování práva („*law in action*“) by měla najít adekvátní (kritickou) odezvu i mimo systém rozhodovací činnosti soudů. Naplnění této úlohy je rovněž ambicí autorů této publikace.

Publikace je rozdělena do dvou hlavních částí – obecné a zvláštní. Obecná část, dále rozčleněná do dvou hlavních kapitol, se v první kapitole obecně věnuje postavení smíšeného správního aktu⁶ v právním systému, vymezení jeho místa v systému správních aktů, zejména za pomoci využití metody komparace, a to jak ve vztahu k jiným druhům správních aktů, tak ve vztahu k zahraničním právním úpravám a jejich pojetí tohoto institutu (v Německu, Rakousku, Švýcarsku, Polsku a Slovensku). Tato část zahrnuje též doktrinální a judikaturní vývoj nazírání na tento druh aktu (formu správní činnosti) v českém, resp. československém, právním prostředí. V druhé kapitole první části je pozornost věnována obecným hmotněprávním aspektům tohoto institutu, tj. legislativnímu zakotvení, vymezení definičních kritérií a obecně pojímání zkoumaného institutu ve vztahu ke správní a judikaturní praxi. Tato kapitola rovněž zahrnuje obecné procesněprávní aspekty opatření obecné povahy, tj. jejich vytváření, přijímání, resp. vydávání, správní přezkum, a samozřejmě soudní přezkum. Zvláštní část publikace se pak zaměřuje na použití opatření obecné povahy v české právní úpravě, když zahrnuje analýzu jednotlivých vybraných typových oblastí „výskytu“ této formy správní činnosti.

Hlavním cílem předkládané publikace je tedy nabídnout relativně ucelené teoretické pojednání o institutu opatření obecné povahy. Dílčím cílem práce je pak hledání odpovědí na otázky či okruhy problémů, jež v případě opatření obecné povahy vyvstávají a dosud nebyly řešeny či nebyly řešeny dostatečně. Budě se jednat jak o otázky obecné, vztahující se k procesněprávním i hmotněprávním aspektům opatření obecné povahy, tak i problémy speciální, jež dopadají do různých typových oblastí činnosti veřejné správy, v nichž je opatření obecné povahy dle aktuální právní úpravy (ve znění ke dni 1. 1. 2017) využíváno. Věříme, že publikace bude přínosná nejen pro čtenáře z řad odborné právnícké veřejnosti (advokáti, soudci, pracovníci správních úřadů, akademici), ale též pro ostatní veřejnost, jež může s touto formou realizace správní činnosti přijít do styku.

Autoři, v Brně dne 31. 1. 2017

⁶ Pojem „smíšený správní akt“ bude v této části záměrně používán z toho důvodu, že se jedná o pojem zahrnující jak pojem „opatření obecné povahy“, jak je používán v českém právním řádu, tak i další (z hlediska obsahu) konkrétně-abstraktní správní akty, které český právní řád jako opatření obecné povahy neoznačuje, byť naplňují jeho pojmové znaky, a rovněž akty obdobného charakteru, které se v zahraničních právních úpravách vyskytují pod jinými názvy.

Obsah

O autorech	V
Předmluva	VII
Seznam použitých zkratk	XV
I. OBECNÁ ČÁST Teoretická východiska	1
Kapitola 1. Opatření obecné povahy jako smíšený správní akt	3
1. Smíšené správní akty – teoretická východiska	5
1.1 Smíšený správní akt v kontextu spektra správních aktů	10
1.1.1 Přístup české doktríny	11
1.1.2 Judikaturní pojetí (historické)	19
1.2 Smíšený správní akt – typy, definiční kritéria	23
1.2.1 Konkrétně-abstraktní správní akt	23
1.2.2 Abstraktně-konkrétní správní akt	27
2. Smíšené správní akty – komparativní pojetí	30
2.1 Smíšené správní akty v Německu	30
2.1.1 Judikaturní pojetí	35
2.2 Smíšené správní akty ve Švýcarsku	37
2.2.1 Judikaturní pojetí	39
2.3 Smíšené správní akty v Rakousku	41
2.4 Smíšené správní akty v Polsku	41
2.5 Smíšené správní akty na Slovensku	43
2.5.1 Judikaturní pojetí	44
2.6 Shrnutí komparativních zjištění	45
I. OBECNÁ ČÁST Právní zakotvení a judikatura	49
Kapitola 2. Opatření obecné povahy v právním řádu	51
1. Obecné vymezení a přístupy	53
1.1 Materiální či formální pojetí? Přístupy v české teorii a judikaturní praxi	57
1.1.1 Opatření obecné povahy podle správního řádu	60
1.1.2 Opatření obecné povahy podle soudního řádu správního	69
2. Opatření obecné povahy ve správních procesech	77

2.1	Řízení o vydání opatření obecné povahy	77
2.1.1	Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy	79
2.1.2	Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány	81
2.1.3	Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami	83
2.1.3.1	Zveřejnění návrhu	83
2.1.3.2	Připomínky a námitky k návrhu	84
2.1.3.3	Odůvodnění	91
2.1.4	Vydání a účinnost opatření obecné povahy	93
2.2	Opatření obecné povahy – nápravné prostředky	95
2.2.1	Opravné prostředky	95
2.2.2	Dozorčí prostředky	96
2.2.3	Přezkum rozhodnutí o námitkách	99
2.2.4	Nicotnost opatření obecné povahy	101
3.	Soudní přezkum opatření obecné povahy	102
3.1	Aktivní procesní legitimace	106
3.1.1	Okruh oprávněných subjektů	106
3.1.2	Další aspekty procesní legitimace	113
3.2	Algoritmus soudního přezkumu	114
3.2.1	Nezákonný postup při vydávání opatření obecné povahy	117
3.2.2	Přezkum z hledisek hmotněprávních	119
3.3	Další vybrané aspekty soudního přezkumu	121
3.4	Soudní přezkum rozhodnutí o námitkách	123
3.5	Přezkum soudních rozhodnutí ve věcech opatření obecné povahy před Ústavním soudem – vybrané aspekty	125

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST Opatření obecné povahy ve vybraných zvláštních právních předpisech

Kapitola 3. Opatření obecné povahy ve vybraných zvláštních právních předpisech	131
1. Opatření obecné povahy na úseku územního plánování	137
1.1 Zásady územního rozvoje (§ 36 a násl. StavZ)	138
1.2 Územní plán (§ 43 a násl. StavZ)	142
1.3 Regulační plán (§ 61 a násl. StavZ)	145
1.4 Vymezení zastavěného území (§ 58 a násl. StavZ)	146
1.5 Územní opatření (§ 97 a násl. StavZ)	148
1.5.1 Územní opatření o stavební uzávěře	148
1.5.2 Územní opatření o asanaci území	151
1.5.3 Územní opatření – vybrané procesní aspekty	152
1.6 Závěrečné poznámky	153
2. Opatření obecné povahy na úseku ochrany přírody a krajiny	154

2.1 Opatření obecné povahy vedoucí k přísnější ochraně (§ 5 odst. 1 OchPřKr)	156
2.1.1 Opatření obecné povahy, kterým se v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů zakazuje nebo omezuje rušivá činnost	156
2.2 Opatření obecné povahy povolující výjimky z ochrany	157
2.2.1 Opatření obecné povahy, kterým se stanoví odchylný postup od stanovené ochrany ptáků volně žijících na území EU (§ 5b OchPřKr)	158
2.2.2 Opatření obecné povahy, kterým se povolují výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 OchPřKr)	159
2.3 Opatření obecné povahy upravující režim ve zvláště chráněných územích	160
2.3.1 Opatření obecné povahy, kterým se vydává návštěvní řád národního parku (§ 19 OchPřKr)	160
2.3.2 Opatření obecné povahy, kterým se vyhrazuje místa k táboření a rozdělování ohňů [§ 16 odst. 1 písm. c) OchPřKr]	161
2.3.3 Opatření obecné povahy, kterým se zakazuje či omezuje vstup z důvodu ochrany přírody (§ 64 OchPřKr)	162
3. Opatření obecné povahy na úseku ochrany vod a ochrany před povodněmi	163
3.1 Opatření obecné povahy týkající se ochrany vod	163
3.1.1 Opatření obecné povahy, kterým se upravuje obecné nakládání s povrchovými vodami (§ 6 odst. 4 VodZ)	163
3.1.2 Opatření obecné povahy, jímž se dočasně upravuje, omezuje či zakazuje povolené nakládání s vodami (§ 109 odst. 1 VodZ)	165
3.1.3 Opatření obecné povahy, kterým se stanoví nebo mění ochranné pásmo vodního zdroje (§ 30 odst. 1 VodZ)	166
3.1.4 Opatření obecné povahy, kterým se stanoví výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu do ochranného pásma I. stupně (§ 30 odst. 7 VodZ)	168
3.1.5 Opatření obecné povahy, kterým se stanovuje ochranné pásmo vodního díla (§ 58 odst. 3 VodZ)	168
3.2 Opatření obecné povahy týkající se ochrany před povodněmi	170
3.2.1 Opatření obecné povahy, kterým se stanoví záplavové území a jeho aktivní zóny (§ 66 odst. 7 VodZ)	170



3.2.2	Opatření obecné povahy, kterým se vydávají národní plány povodí (§ 25 odst. 4 VodZ)	172
3.2.3	Opatření obecné povahy, kterým se vydávají plány pro zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. 5 VodZ)	174
4.	Opatření obecné povahy na úseku ochrany veřejného zdraví	175
4.1	Opatření obecné povahy, jímž se vymezuje ochranné hlukové pásmo letiště (§ 31 odst. 3 VeřZdr a § 37 CivLet) ..	175
4.2	Opatření obecné povahy, kterým se vymezují další ochranná pásma v prostoru kolem letiště (§ 37 odst. 1 CivLet)	182
4.2.1	Opatření obecné povahy, kterým se vymezuje pásmo k ochraně před nebezpečnými a klamavými světly ...	183
4.2.2	Opatření obecné povahy, kterým se vymezuje ornitologické pásmo	184
4.3	Opatření obecné povahy vydávaná na úseku řízení jakosti vod	185
4.3.1	Opatření obecné povahy, kterým se vydává monitorovací kalendář [§ 82a odst. 1 písm. a) VeřZdr]	185
4.3.2	Opatření obecné povahy, kterým se pozastavuje monitorovací kalendář [§ 82a odst. 1 písm. b) VeřZdr]	186
4.3.3	Opatření obecné povahy, kterým se stanoví dočasný nebo trvalý zákaz používání vody ke koupání [§ 82a odst. 1 písm. c) VeřZdr]	186
4.3.4	Opatření obecné povahy, kterým se nařídí odběr a vyšetření dodatečného vzorku vody ke koupání [§ 82a odst. 1 písm. d) VeřZdr]	187
4.4	Opatření obecné povahy k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a jiných poškození zdraví [§ 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 82 odst. 2 písm. l), m), p) VeřZdr]	188
5.	Opatření obecné povahy na úseku ochrany ovzduší	189
5.1	Opatření obecné povahy, kterým se stanoví tzv. nízkoemisní zóna (§ 14 OchrOvzd)	190
5.2	Opatření obecné povahy, kterým se vydává program zlepšování kvality ovzduší (§ 9 OchrOvzd)	195
6.	Opatření obecné povahy na úseku památkové ochrany	196
6.1	Opatření obecné povahy, kterým se stanoví ochrana památkové rezervace či památkové zóny nebo jejich částí (§ 6a StPamP)	197
6.2	Opatření obecné povahy, kterým se vyhláší památková zóna (§ 6 odst. 1 StPamP)	198

7.	Opatření obecné povahy na úseku ochrany před zdroji ohrožení životního prostředí	198
7.1	Nakládání s geneticky modifikovanými organismy – opatření obecné povahy, kterým se omezuje nebo zakazuje pěstování GMO nebo skupiny GMO (§ 24f GMOZ)	199
8.	Opatření obecné povahy na úseku regulace dopravy	200
8.1	Opatření obecné povahy regulující silniční dopravu	201
8.1.1	Opatření obecné povahy stanovící místní a přechodnou úpravu provozu (§ 77 ProvPoz)	203
8.1.1.1	Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy	208
8.1.1.2	Projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány	210
8.1.1.3	Zveřejnění návrhu opatření obecné povahy a jeho projednání s dotčenými osobami	211
8.1.1.4	Vydání a účinnost opatření obecné povahy	213
8.1.2	Opatření obecné povahy stanovící dočasný zákaz stání nebo zastavení silničních vozidel (§ 19a PozKom)	214
8.1.2.1	Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy	214
8.1.2.2	Projednání návrhu opatření obecné povahy	216
8.1.2.3	Účinnost opatření obecné povahy	217
8.2	Opatření obecné povahy regulující vodní dopravu	218
8.2.1	Opatření obecné povahy stanovící dočasnou úpravu plavebního provozu (§ 22a VniPl)	219
8.2.1.1	Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy	220
8.2.1.2	Projednání návrhu opatření obecné povahy	220
8.2.1.3	Účinnost opatření obecné povahy	221
8.2.2	Opatření obecné povahy – vymezení vodní plochy (§ 30a VniPl)	221
8.2.2.1	Projednání návrhu opatření obecné povahy	222
8.2.2.2	Vydání a účinnost opatření obecné povahy	222
8.2.3	Opatření obecné povahy stanovící výjimku z pravidel plavebního provozu (§ 49 VniPl)	223
8.3	Opatření obecné povahy regulující leteckou dopravu	224
8.3.1	Opatření obecné povahy regulující užívání vzdušného prostoru (§ 44 CivLet)	224

8.3.1.1	Zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy.....	225
8.3.1.2	Projednání návrhu opatření obecné povahy.....	226
8.3.1.3	Vydání a účinnost opatření obecné povahy.....	226
8.3.2	Opatření obecné povahy regulující odbavovací služby (§ 49f a 49g CivLet)	227
9.	Opatření obecné povahy na úseku informačních a komunikačních technologií	228
9.1	Opatření obecné povahy regulující elektronickou komunikaci.....	228
9.1.1	Opatření obecné povahy regulující rádiové spektrum (§ 9 a 16 ElKom)	229
9.1.2	Opatření obecné povahy stanovení a analýzy relevantního trhu (§ 51 a 52 ElKom)	230
9.1.3	Opatření obecné povahy stanovící podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a volby a předvolby operátora (§ 34 a 70 ElKom)....	231
9.1.4	Další „prováděcí“ opatření obecné povahy podle ElKom (§ 17, § 47, § 62, § 71, § 82, § 84 až 86 ElKom)	232
9.1.5	Řízení o vydání opatření obecné povahy podle zákona o elektronických komunikacích	233
9.1.5.1	Projednání návrhu opatření obecné povahy.....	233
9.1.5.2	Vydání a účinnost opatření obecné povahy.....	235
9.2	Opatření obecné povahy zajišťující kybernetickou bezpečnost.....	235
9.2.1	Reaktivní opatření obecné povahy (§ 13 ZKB)	237
9.2.2	Ochranné opatření obecné povahy (§ 14 ZKB).....	238
9.2.3	Řízení o vydání reaktivního a ochranného opatření obecné povahy.....	239
9.2.3.1	(Ne)projednání návrhu opatření obecné povahy	239
9.2.3.2	Vydání a účinnost opatření obecné povahy.....	240
	Závěr	241
	Seznam použité literatury	245

Seznam použitých zkratk

AtomZ	zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů
BankZ	zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
CelZ	zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon
CivLet	zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
DrZál	zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
ElKom	zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)
EnerZ	zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)
GMOZ	zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty
KZř	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
LázZ	zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)
LéčivZ	zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech)
LesZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)
LPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV



Jde o první publikaci na českém trhu, která nabízí ucelené zpracování právního institutu opatření obecné povahy. Tato forma činnosti veřejné správy, resp. typ správního aktu, má za sebou desetiletí své existence v českém právním řádu. Za tu dobu se opatření obecné povahy dostalo do širší pozornosti právních teoretiků a praktiků; zejména pak soudní praxe a judikатурní činnost především Nejvyššího správního soudu se významně podílela na tom, jakým způsobem je přistupováno k interpretaci a aplikaci tohoto institutu.

Na základě poctivě zpracovaného teoretického pozadí a analýzy praktického užívání opatření obecné povahy v českém prostředí autoři poukazují na problémy, jež v případech opatření obecné povahy vyvstávají, a nabízejí jejich řešení.

Publikace je určena pro čtenáře z řad odborné právní veřejnosti (advokáti, soudci, pracovníci správních úřadů, akademici), ale též pro ostatní veřejnost, jež může s touto formou realizace správní činnosti přijít do styku.

www.beck.cz

Váš nejvýhodnější nákup

EPI 96

ISBN 978-80-7400-276-2



9 788074 002762