

# **Opatření obecné povahy jako jedna z forem činností veřejné správy**

Bc. Vendula Kapustová

---

Diplomová práce  
2017



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2016/2017

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Vendula Kapustová**  
Osobní číslo: **M15572**  
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**  
Forma studia: **prezenční**

Téma práce: **Opatření obecné povahy jako jedna z forem činností veřejné správy**

Zásady pro vypracování:

### Úvod

Definujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

#### I. Teoretická část

- Vymezte pojem opatření obecné povahy jako jednu z forem činností veřejné správy.
- Provedte literární rešerši týkající se této formy činnosti veřejné správy.
- Vymezte legislativní rámec týkající se opatření obecné povahy.

#### II. Praktická část

- Provedte analýzu vybraných aktuálních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajících se opatření obecné povahy.
- Na základě poznatků získaných analýzou zhodnoťte současnou účinnou právní úpravu týkající se opatření obecné povahy a navrhněte možné změny de lege ferenda, své návrhy zdůvodněte.

### Závěr

Rozsah diplomové práce: cca 70  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

DENHARDT, Robert B. and Janet V. DENHARDT. Public administration: an action orientation. 6th ed. Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning, 2009, 487 s. ISBN 978-0-495-50282-1.  
HENDRYCH, D. a kolektiv. Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0.  
CHANDLER, J. A. Comparative public administration. 2nd ed. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014, 254 s. ISBN 978-0-415-56928-6.  
JEMELKA, Luboš et al. Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.  
SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Olga Kapplová, Ph.D.  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání diplomové práce: 15. prosince 2016  
Termín odevzdání diplomové práce: 18. dubna 2017

Ve Zlíně dne 15. prosince 2016



doc. Ing. David Tuček, Ph.D.  
děkan



RNDr. Pavel Bednář, Ph.D.  
ředitel ústavu

## PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

### Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen připouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považuji se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

### Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové/bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně

4.4.2017

Jméno a příjmení: NEUDOLA KAROLINA

Kapustová  
.....  
podpis diplomanta

## **ABSTRAKT**

Cílem této diplomové práce bylo zhodnotit současnou účinnou právní úpravu týkající se opatření obecné povahy a na základě poznatků získaných analýzou navrhnout možné změny de lege ferenda. Práce byla rozdělena na teoretickou, praktickou a projektovou část. V teoretické části byla provedena literární rešerše zaměřená na opatření obecné povahy zahrnující obecnou charakteristiku opatření obecné povahy, proces tvorby, přezkum a legislativní rámec týkající se opatření obecné povahy. V praktické části jsem provedla studii stavebního zákona, kde jsem se zaměřila na oblast územního plánování. Na základě provedené studie jsem vybrala ta rozhodnutí NSS, která souvisí s územním plánováním tak, abych mohla využít nabytých znalostí v praktické části. Na základě provedené rešerše literatury, studie stavebního zákona a analýzy vybraných rozhodnutí NSS týkajících se dané problematiky bylo navrženo možné řešení nedostatků současné účinné právní úpravy opatření obecné povahy de lege ferenda.

Klíčová slova: Opatření obecné povahy, Proces tvorby, Přezkum, Rozhodnutí, Nejvyšší správní soud, Územní plánování

## **ABSTRACT**

The aim of this diploma thesis was to evaluate the current effective legislation relating to general measures based on lessons learned analysis suggest possible changes de lege ferenda. The work was divided into three parts – theoretical, practical and project part. The theoretical part was a literature review focused on general measures including general characteristic general measures, the process of creating, review and the legislative framework related to this institute. In the practical part, I conducted a study of the Building law, where I focused on spatial planning. Based on studies conducted I chose the SAC decision, which relates to the spatial planning so that I could use the acquired knowledge in the practical part. On the basis of the literature review, the study of the Building law and the analysis of selected decision of Supreme administrative court relating to general measure it was proposed possible solutions to the deficiencies of efficient regulation focused on general measure de lege ferenda.

Key words: General measure, Creative process, Review, Decision, Supreme administrative court, Spatial planning

Na tomto místě bych chtěla poděkovat paní JUDr. Olze Kapplové, Ph.D. za její cenné rady a vedení této diplomové práce.

# OBSAH

ÚVOD.....	11
CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE.....	13
I TEORETICKÁ ČÁST.....	14
1 OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY JAKO JEDNA Z FOREM ČINNOSTÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	15
1.1 POJEM A FUNKCE VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	15
1.1.1 Dělení veřejné správy.....	16
1.1.1.1 Státní správa.....	16
1.1.1.2 Samospráva.....	17
1.2 FORMY ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	19
1.3 POJEM A PODSTATA OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY .....	21
2 OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY.....	22
2.1 CHARAKTERISTIKA OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY.....	22
2.2 SPRÁVNÍ AKTY .....	24
2.2.1 Normativní správní akty.....	24
2.2.2 Individuální správní akty.....	25
2.3 MATERIÁLNÍ A FORMÁLNÍ POJETÍ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY .....	26
2.3.1 Teoretická východiska .....	26
2.3.1 Judikaturní vývoj.....	28
2.4 PROCES TVORBY OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY.....	30
2.4.1 Zahájení řízení o vydání OOP.....	31
2.4.2 Doručování návrhu OOP.....	31
2.4.3 Forma řízení o vydání OOP .....	32
2.4.4 Právní prostředky k uplatnění práv dotčených osob .....	32
2.4.4.1 Připomínky.....	32
2.4.4.2 Námitky .....	32
2.4.5 Oznámení a účinnost OOP.....	34
2.5 PŘEZKUM OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY .....	35
2.5.1 Přezkumné řízení.....	35
2.5.2 Přezkum cestou správního soudnictví.....	37
2.5.2.1 Aktivní legitimace.....	37
2.5.2.2 Pasivní legitimace.....	39
2.5.2.3 Návrh a předpoklady jeho řádného podání .....	39
2.5.2.4 Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy .....	40
2.5.2.5 Rozsudek.....	42
2.5.2.6 Kasační stížnost .....	43
2.5.3 Přezkum cestou ústavního soudnictví .....	44
3 LEGISLATIVNÍ RÁMEC TÝKAJÍCÍ SE OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY.....	45

3.1	ZÁKON Č. 20/1987 SB., O STÁTNÍ PAMÁTKOVÉ PÉČI .....	45
3.2	ZÁKON Č. 505/1990 SB., O METROLOGII .....	45
3.3	ZÁKON Č. 21/1992 SB., O BANKÁCH .....	45
3.4	ZÁKON Č. 114/1992 SB., O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY .....	46
3.5	ZÁKON Č. 48/1997 SB., O VEŘEJNÉM ZDRAVOTNÍM POJIŠTĚNÍ .....	47
3.6	ZÁKON Č. 49/1997 SB., O CIVILNÍM LETECTVÍ .....	47
3.7	ZÁKON Č. 240/2000 SB., KRIZOVÝ ZÁKON .....	47
3.8	ZÁKON Č. 258/2000 SB., O OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ .....	48
3.9	ZÁKON Č. 458/2000 SB., ENERGETICKÝ ZÁKON .....	48
3.10	ZÁKON Č. 254/2001 SB., VODNÍ ZÁKON .....	48
3.11	ZÁKON Č. 256/2004 SB., O PODNIKÁNÍ NA KAPITÁLOVÉM TRHU .....	49
3.12	ZÁKON Č. 321/2004 SB., O VINOHRADNICTVÍ A VINAŘSTVÍ .....	49
3.13	ZÁKON Č. 127/2005 SB., O ELEKTRONICKÝCH KOMUNIKACÍCH .....	49
3.14	ZÁKON Č. 183/2006 SB., STAVEBNÍ ZÁKON .....	50
3.15	ZÁKON Č. 284/2009 SB., O PLATEBNÍM STYKU .....	50
<b>II</b>	<b>PRAKTICKÁ ČÁST .....</b>	<b>51</b>
<b>4</b>	<b>OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY JAKO FORMA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ .....</b>	<b>52</b>
4.1	ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ .....	52
4.2	ORGÁNY ČINNÉ V OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ .....	53
4.3	OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ .....	55
4.3.1	Zásady územního rozvoje .....	55
4.3.2	Územní plán .....	59
4.3.3	Zastavěné území .....	63
4.3.4	Regulační plán .....	65
4.3.5	Územní opatření o stavební uzávěře .....	69
4.3.6	Územní opatření o asanaci území .....	71
<b>5</b>	<b>POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE .....</b>	<b>73</b>
<b>6</b>	<b>ANALÝZA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU TÝKAJÍCÍCH SE OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY .....</b>	<b>78</b>
6.1	ROZSUDEK NSS ZE DNE 30. 03. 2016, Č. J. 8 As 121/2015-53 .....	78
6.1.1	Vymezení stran sporu .....	78
6.1.2	Důvod iniciování sporu u NSS .....	78
6.1.3	Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS .....	78
6.1.4	Argumentace jednotlivých stran .....	79
6.1.4.1	Navrhovatel .....	79
6.1.4.2	Odpůrce .....	80
6.1.5	Argumentace NSS .....	81
6.1.6	Konečné rozhodnutí NSS .....	82
6.2	ROZSUDEK NSS ZE DNE 26. 10. 2016, Č. J. 10 As 183/2016-35 .....	82
6.2.1	Vymezení stran sporu .....	83
6.2.2	Důvod iniciování sporu u NSS .....	83
6.2.3	Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS .....	83
6.2.4	Argumentace jednotlivých stran .....	84
6.2.4.1	Navrhovatelé .....	84



6.2.4.2	Odpůrce.....	84
6.2.5	Argumentace NSS.....	84
6.2.6	Konečné rozhodnutí NSS.....	86
6.3	ROZSUDEK NSS ZE DNE 20. 12. 2016, Č. J. 8 AS 48/2016-42.....	86
6.3.1	Vymezení stran sporu.....	86
6.3.2	Důvod iniciování sporu u NSS.....	86
6.3.3	Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS.....	86
6.3.4	Argumentace jednotlivých stran.....	87
6.3.4.1	Navrhovatel.....	87
6.3.4.2	Odpůrce.....	88
6.3.5	Argumentace NSS.....	88
6.3.6	Konečné rozhodnutí NSS.....	90
6.4	ROZSUDEK NSS ZE DNE 21. 12. 2016, Č. J. 1 AS 115/2016-23.....	90
6.4.1	Vymezení stran sporu.....	90
6.4.2	Důvod iniciování sporu u NSS.....	90
6.4.3	Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS.....	91
6.4.4	Argumentace jednotlivých stran.....	91
6.4.4.1	Navrhovatel.....	91
6.4.4.2	Odpůrce.....	92
6.4.5	Argumentace NSS.....	92
6.4.6	Konečné rozhodnutí NSS.....	93
6.5	ROZSUDEK NSS ZE DNE 18. 01. 2017, Č. J. 6 AS 237/2016-33.....	93
6.5.1	Vymezení stran sporu.....	93
6.5.2	Důvod iniciování sporu u NSS.....	93
6.5.3	Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS.....	94
6.5.4	Argumentace jednotlivých stran.....	95
6.5.4.1	Navrhovatel.....	95
6.5.4.2	Odpůrce.....	95
6.5.5	Argumentace NSS.....	95
6.5.6	Konečné rozhodnutí NSS.....	96
6.6	ROZSUDEK NSS ZE DNE 19. 01. 2017, Č. J. 10 AS 156/2015-114.....	96
6.6.1	Vymezení stran sporu.....	97
6.6.2	Důvod iniciování sporu u NSS.....	97
6.6.3	Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS.....	97
6.6.4	Argumentace jednotlivých stran.....	98
6.6.4.1	Odpůrce.....	98
6.6.4.2	Navrhovatelé.....	98
6.6.5	Argumentace NSS.....	99
6.6.6	Konečné rozhodnutí NSS.....	100
6.7	ZÁVĚREČNÉ ZHODNOCENÍ ANALÝZY ROZHODNUTÍ NSS.....	100
<b>7</b>	<b>NÁVRH MOŽNÝCH ZMĚN DE LEGE FERENDA.....</b>	<b>103</b>
7.1	VYLOUČENÍ PRÁVA PODAT NÁMITKY (VODNÍ ZÁKON).....	103
7.2	AKTIVNÍ LEGITIMACE.....	103
7.3	PASIVNÍ LEGITIMACE.....	104
7.4	REŽIM PŘEZKUMU OOP DLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU.....	105
7.5	VZTAH NÁMITEK A NÁVRHU NA ZRUŠENÍ OOP.....	105
<b>ZÁVĚR</b>	<b>.....</b>	<b>107</b>

<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>109</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....</b>	<b>117</b>

## ÚVOD

Opatření obecné povahy se jako nový právní jev v českém právním řádu objevilo poprvé v r. 2004 ve správním řádu. Jedná se o takový typ úkonu správního orgánu, který směřuje vůči neurčitému počtu dotčených osob, který se nachází na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem a jeho cílem je dát dotčeným osobám alespoň minimální práva tak, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy. Svými vlastnostmi má opatření obecné povahy blíže k právním předpisům, a to například tím, že nabývá účinnosti, rovněž způsobem vyhlásování, i obdobným postupem při přezkumu, či rušení soudem. Podobnost opatření obecné povahy s podzákonými právními předpisy vydávanými státní správou lze spatřovat v nemožnosti stanovovat nové povinnosti nad rámec zákona. (Sládeček, 2013, s. 169)

Cílem této diplomové práce je provést analýzu současné platné právní úpravy týkající se opatření obecné povahy, což je institut vykazující znaky individuálních a normativních správních aktů a doporučit, jak by se daly odstranit případné zjištěné nedostatky této úpravy.

Diplomová práce je rozdělena do tří částí, teoretické, praktické a projektové.

Teoretická část je pojata jako literární rešerše české a zahraniční odborné literatury. Rovněž čerpám ze zákonů a judikátů České republiky a webových stránek. V teoretické části vysvětlím, co je to veřejná správa a formy její činnosti obecně. Dále se zaměřím na rešerši opatření obecné povahy, kdy nejprve popíšu, co opatření obecné povahy vlastně je, a zaměřím se rovněž na proces tvorby a přezkum opatření obecné povahy. Poslední kapitolu teoretické části věnuji legislativnímu rámci týkajícího se opatření obecné povahy.

V praktické části provedu studii zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Na základě stavebního zákona poté v projektové části vyberu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tak, abych na nich mohla dokládat ustanovení stavebního zákona, správního řádu i soudního řádu správního.

V projektové části bude provedena analýza vybraných aktuálních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajících se opatření obecné povahy (konkrétně územního plánování), kdy pro lepší orientaci u každého mnou vybraného rozhodnutí nejprve vymezím strany sporu, uvedu důvod iniciování řízení u Nejvyššího správního soudu, shrnu základní důležitá fakta a informace týkající se sporu před tím, než byl dán podnět k přezkumu u NSS, dále uvedu

argumentaci jednotlivých stran sporu, zmíním konečné rozhodnutí ve věci ze strany NSS a nakonec popíšu závěrečné zhodnocení rozhodnutí.

Na závěr práce zhodnotím současnou právní úpravu týkající se opatření obecné povahy a navrhnou možné změny de lege ferenda na základě zjištěných poznatků.

## CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE

### Cíl práce

Hlavním cílem mé diplomové práce bude navržení možného řešení nedostatků současné účinné právní úpravy týkající se opatření obecné povahy de lege ferenda pomocí pramenů práva a analýzy vybraných aktuálních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajících se opatření obecné povahy, konkrétně územního plánování.

Analýza bude provedena na mnou vybraných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu tak, aby rozhodnutí co nejlépe odpovídala obsahu mé práce a mohla jsem pomocí nich demonstrovat skutečnosti obsažené jak v teoretické, tak i praktické části práce.

Na základě zjištěných skutečností bude vypracován návrh na odstranění nedostatků současné účinné právní úpravy opatření obecné povahy de lege ferenda.

### Metody práce

Teoretická část práce bude vypracována na základě literární rešerše, která bude zaměřena na vymezení pojmu a funkcí veřejné správy obecně a dále se podrobněji zaměřím na charakteristiku opatření obecné povahy a legislativní rámec týkající se této problematiky. Čerpáno bude z knižních zdrojů, zákonů a judikátů České republiky i webových stránek.

V praktické části bude provedena studie zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Na základě provedené studie poté vyberu rozhodnutí NSS tak, aby co nejlépe reflektovala zjištěné poznatky v praktické části.

V projektové části bude poté nejprve provedena analýza vybraných aktuálních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajících se opatření obecné povahy se zaměřením na územní plánování, kdy nejprve vymezím strany sporu, uvedu důvod iniciování řízení u Nejvyššího správního soudu, shrnu základní důležitá fakta a informace týkající se sporu před tím, než byl dán podnět k přezkumu u NSS, dále uvedu argumentaci jednotlivých stran sporu, zmíním konečné rozhodnutí ve věci ze strany NSS, a nakonec se k rozhodnutí sama vyjádřím.

Analýza bude, spolu s provedenou studií stavebního zákona, správního řádu a soudního řádu správního, podkladem pro vypracování návrhu možného řešení mezer účinné právní úpravy de lege ferenda a dosažení tak hlavního cíle mé diplomové práce.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

# 1 OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY JAKO JEDNA Z FOREM ČINNOSTÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

První kapitola práce se zaměří na vymezení opatření obecné povahy, pojmu a funkcí veřejné správy a forem činnosti veřejné správy obecně.

## 1.1 Pojem a funkce veřejné správy

Oblast veřejné správy je opravdu široká a správně definovat, co to veřejná správa vlastně je, je skutečně obtížné a touto problematikou se zabývá mnoho autorů.

Autor Chandler (2015, s. 1) veřejnou správu charakterizuje jako oblast, která naše životy neustále ovlivňuje, aniž bychom si to vůbec uvědomovali. Podle něj v sobě veřejná správa zahrnuje studium vývoje a udržování politiky ze strany vlád, státních agentur a zaměstnanců ve veřejném sektoru a z toho důvodu je nutné odlišit, co je věcí veřejnou a co soukromou, i když je to občas nelehkým úkolem, protože tyto sektory jsou často provázány a tvoří spolu jakýsi sociální systém.

Robert B. a Janet V. Denhardtovi (2005, s. 1) veřejnou správu charakterizují jako správu, která funguje na všech úrovních státní správy. Veřejná správa se podle nich zabývá neziskovými organizacemi, sdruženími a zájmovými skupinami všeho druhu. Pracovníci ve veřejném sektoru se zabývají různými státními a veřejnými záležitostmi od obrany a bezpečnosti státu, přes sociální zabezpečení, kvalitu životního prostředí, daně, finanční správu až k řízení lidských zdrojů. Ačkoliv se veřejná správa liší svým rozsahem a podstatou, sdílejí pracovníci veřejného sektoru určité závazky. Mezi nimi je tím nejdůležitějším závazek služby veřejnosti, což ve své knize potvrzuje i Průcha (2007, s. 220), který tvrdí, že je veřejná správa systémem, který se řadí k systémům „člověkem vytvořeným“, a plní tedy funkce společenského charakteru.

Průcha (2007, s. 219) ve své knize dále tvrdí, že veřejná správa, v organizačním pojetí, představuje účelově zaměřený systém, který je vybudovaný za účelem zabezpečení činnosti výkonné moci ve státě ve sféře veřejné správy. Jinými slovy je to systém vybudovaný za účelem realizace veřejné správy jako činnosti zvláštního druhu.

Stejně jako pojmem veřejné správy se i funkcemi veřejné správy zabývá spousta autorů. Prvního, z jehož knih ve své práci hojně čerpám jsem již uvedla. Je jím autor Průcha, podle něžž můžeme funkce veřejné správy obecně charakterizovat jako směry činnosti veřejné správy, v jejichž rámci se realizují základní úkoly směřující k dosažení vytyčených cílů.

S ohledem na poslání veřejné správy musí být její funkce koncipovány tak, aby co nejlépe zabezpečovaly naplnění těchto cílů, a podle autora můžeme za cíl veřejné správy v té nejobecnější rovině označit realizaci funkcí státu prostřednictvím funkcí veřejné správy a za základní úkoly můžeme podle něj považovat ty, pro jejichž plnění je systém veřejné správy zřízen. (Průcha, 2007, s. 220)

Autor dále poukazuje na to, že tyto úkoly si veřejná správa zpravidla sama nestanovuje, nýbrž vyplývají přímo ze zákonů, jakožto aktů orgánů zákonodárné moci, a proto nemůže být stanovení cílů a úkolů úkolem veřejné správy. Ale i přesto, že si veřejná správa úkoly sama nestanovuje, je třeba, aby si je sama dále specifikovala. (Průcha, 2007, s. 220)

Dalším autorem je Hendrych (2017, s. 70–71), který k úkolům veřejné správy ve své knize uvádí, že je jejich dostatečná konkretizace nutná k tomu, aby mohly být plněny. Rovněž je podle něj nutné, aby byly přiřazeny danému subjektu jako vykonavatelé a dále musí být stanoven pracovní postup, který určí, jak bude plnění úkolů probíhat.

Dalšími jsou autoři Kindl, Kramář, Rajchl a Telecký (2009, s. 51), kteří uvádí dvě základní funkce veřejné správy. Těmito funkcemi je funkce organizující (regulativní), a funkce mocenské ochrany (ochranná). Podstatou první funkce je uspořádání subjektů veřejné správy i adresátů jejího působení a rovněž vztahů mezi nimi. Podstatou funkce ochranné je poskytování ochrany za účelem zajištění bezporuchového chodu veřejné správy (patří zde i zjednání nápravy, pokud k porušení právních povinností přece jen dojde).

### **1.1.1 Dělení veřejné správy**

Autoři Kindl, Kramář, Rajchl a Telecký (2009, s. 56) veřejnou správu dělí podle toho, kdo ji vykonává, a to nejen z hlediska právní formy, ale i z hlediska charakteru či povahy jednotlivých vykonavatelů. Podle tohoto dělení jde o

- státní správu (soustava státních orgánů),
- samosprávu územní (obce, kraje) a zájmovou (profesní komory),
- ostatní veřejnou správu.

#### ***1.1.1.1 Státní správa***

*„Státní správa je označením pro tu část veřejné správy, jejímž subjektem (nositelem) je stát vykonávající ji přímo prostřednictvím svých orgánů a úřadů nebo nepřímo prostřednictvím jiných osob a kterou jim zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona deleguje nebo*



*propůjčuje. Příkladem přímého výkonu může být činnost ministerstev, příkladem nepřímého výkonu přenesená působnost, tj. státní správa uskutečňovaná orgány obcí nebo krajů.*“ (Hendrych, 2009, s. 1082)

Průcha (2014, s. 14) uvádí, že státní správa se projevuje jako řízení tehdy a tam, kdy smyslem její činnosti jsou nově dosahované stavy (vytyčené cíle) a tohle se nazývá procesem cílené aktivizace chování, která je řídicím prvkem. Dále v souvislosti se státní správou hovoříme o regulačních prvcích, které souvisí s jejím mocensko-ochranným působením. Udržení žádoucího stavu v určitých mezích je obecně posláním regulace a regulaci je proto možno označit za proces cílené stabilizace chování. Státní správa v sobě tedy spojuje řízení a regulaci.

Dále autor tvrdí, že je státní správa takovou činností výkonnou, která je současně činností podzákonnou a činností nařizovací. Výkonný charakter spočívá v tom, že plněním svých úkolů státní správa výkonnou moc státu organizovaným způsobem provádí a zabezpečuje. Charakter činnosti státní správy však nelze označit jen jako čistě výkonný z toho důvodu, že se v souladu se svým posláním rovněž významnou měrou podílí na tvorbě státní politiky, jakož i na tvorbě samotných zákonů. Podzákonný charakter spočívá v tom, že je státní správa determinována a určována zákony. Nevyplývá ovšem jen ze zákonů, ale také z příslušných aktů nadřízených orgánů státní správy. Nařizovací činnost je především výrazem vztahu subjektů státní správy vůči jejím objektům. Vyjadřuje mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je státní správa vykonávána a projevuje se v závaznosti aktů státní správy pro jejich adresáty. (Průcha, 2014, s. 15)

Toto vymezení státní správy je vymezením ve funkčním pojetí a s tím je bezprostředně spjata vymezení v organizačním pojetí, čímž se rozumí celá hierarchicky vybudovaná soustava příslušných státních orgánů. Subjektem státní správy je sám stát, jež je zpravidla představován jednotlivými příslušnými orgány státní správy. Stát prostřednictvím státní správy realizuje státní politiku, která je výrazem jeho zájmů a vůle, a realizuje ji ve vztahu k objektům, jež jsou nuceny se tomuto působení podřídit, a to i tehdy, aniž by státu byly organizačně podřízeny. Objekty státní správy jsou tedy adresáti působení, k nimž činnost státní správy směřuje. (Průcha, 2014, s. 16)

### ***1.1.1.2 Samospráva***

*„Samospráva je forma veřejné správy spočívající v tom, že územně nebo jinak organizované společenství lidí si spravuje své záležitosti samostatně a činí rozhodnutí*

*o nich přímo nebo prostřednictvím volených orgánů. Samostatnost znamená její určitou nezávislost na státu, především ve smyslu nepodřízenosti orgánům státní správy. Správa vzniká a působí na základě vymezeného právního rámce a stát může zasahovat do činnosti samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem.*“ (Hendrych, 2009, s. 1081)

Hendrych (2012, s. 142) nositele územní samosprávy charakterizuje jako územní samosprávné celky, kterými jsou obce a kraje. Z Ústavy vyplývá, že se jedná o územní společenství občanů, kteří mají právo na samosprávu.

*„Samospráva zájmová, označovaná též jako profesní, je založena nikoli na společenství organizovaném podle území, ale především na společném zájmu. Na rozdíl od samosprávy územní není zakotvena v Ústavě. Zpravidla se organizuje formou korporace veřejnoprávní. Zákon těmto korporacím jako subjektům veřejného práva může delegovat některé mocenské atributy, nikoli však pravomoc vydávat právní předpisy.*“ (Hendrych, 2009, s. 970)

Podle Průchy (2014, s. 17) představuje samospráva ve veřejné správě výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru. Myšlenka samosprávy je slučitelná s demokracií, založenou na pluralitě společenských a politických zájmů, a jako taková je založena na v podstatě partnerském vztahu státu a veřejnoprávních korporací jako subjektů samosprávy. Samospráva je částí správy státu, decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru. Průcha uvádí, že se samospráva na jedné straně přibližuje soukromé správě tím, že při ní jde o správu vlastních záležitostí a na druhé straně se přibližuje státní správě v tom, že jsou tyto záležitosti záležitostmi veřejně-správního charakteru.

Průcha (2014, s. 18) dále uvádí, že obdobně jako u státní správy je samospráva svou povahou organizující a mocensko-ochrannou činností, a to rovněž s prvky řízení a prvky regulace. Řídící prvky jsou zde přítomny v jistém smyslu zastoupeny širěji než ve státní správě, což souvisí s tím, že samospráva nepředstavuje jen výkon, ale současně i tvorbu samosprávné moci v mezích platného práva. Samospráva si tak ve značné míře sama stanovuje cíle, ke kterým pak směřuje. Regulační prvky jsou zde zastoupeny v podstatě analogicky jako u státní správy, neboť smyslem samosprávy je taktéž udržení nebo obnovení žádoucího stavu. I samospráva se při své činnosti řídí zákony, dále vlastními mocenskými akty a vlastní samosprávnou moc provádí a zabezpečuje s využitím nařizovacích oprávnění.

Uvedené charakteristické rysy jsou v podstatě shodné jak pro samosprávu územní, tak pro zájmovou. (Průcha, 2014, s. 19)

Pro státní správu i samosprávu veřejnoprávních korporací je podle Průchy (2014. s. 19) charakteristické, že se v obou případech jedná o veřejnou správu, a proto také samospráva společně se státní správou naplňuje obsah uvedeného pojmu.

## 1.2 Formy činnosti veřejné správy

Formy realizace veřejné správy jsou konečným, vnějším výrazem činnosti správních orgánů. Formami realizace veřejné správy rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu (z hlediska základního poslání veřejné správy mají rozhodující význam a postavení), zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do požadavku a představy ve výsledek sám. V mé diplomové práci bych ráda uvedla názory na formy činnosti veřejné správy tří autorů, Průchy, Hendrycha a Sládečka.

Jako první uvedu názor autora Průchy (2007, s. 231), který formy činnosti dělí následovně:

- **právní formy realizace:**
  - normativní správní akty,
  - individuální správní akty,
  - interní normativní akty,
  - individuální služební akty,
  - dohody správněprávního charakteru,
  - faktické úkony s přímými právními důsledky,
- **neprávní, resp. organizační formy realizace:**
  - operativně organizační činnosti,
  - materiálně technické operace.

Podle něj spočívá podstata tohoto členění v tom, že mezi formami realizace veřejné správy lze vysledovat jednak formy realizace s bezprostředními právními důsledky a dále formy realizace, které právní důsledky postrádají. Pro obě skupiny ovšem platí, že mají právní podklad, vyplývají z obsahu norem správního práva a slouží k jeho provedení a naplnění. Formy realizace veřejné správy tedy disponují současně povahou forem realizace správního práva. (Průcha, 2007, s. 230)

Druhým autorem je Hendrych (2012, s. 186), který dělí formy na abstraktní nebo konkrétní, popř. kombinaci obou a dále na jednostranné nebo dvoustranné a vícestranné.

Kombinací výše zmíněných kritérií Hendrych roztrídí formy činnosti do následujících skupin:

- právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti (zde řadí nařízení, opatření obecné povahy, obecně závazné vyhlášky a jiné akty, jimiž jsou myšleny statutární předpisy a vnitřní předpisy), (Hendrych, 2012, s. 189–202)
- správní akty, které můžeme definovat dvojím způsobem. Dle prvního dělení jsou správními akty všechny formy jednostranných správních úkonů bez ohledu na to, zda výsledné rozhodnutí má povahu abstraktní nebo konkrétní a dle tohoto pojetí se správní akty člení na normativní a individuální (široké pojetí správního aktu). Podle druhého dělení je správní akt takové rozhodnutí veřejné správy, které má povahu jednostranného vrchnostenského a konkrétního aktu vydaného k tomu oprávněným subjektem veřejné moci (úzké pojetí správního aktu). Z uvedeného lze odvodit, že Hendrych ve své knize vychází z úzkého pojetí, (Hendrych, 2012, s. 194)
- veřejnoprávní smlouvy, (Hendrych, 2012, s. 253–275)
- faktické pokyny a donucovací úkony, kam spadají bezprostřední zásahy, exekuční a zajišťovací úkony a jiné příbuzné instituty, (Hendrych, 2012, s. 277–284)
- jiné úkony, kterými jsou osvědčení, ověření, posudky, stanoviska a vyjádření, informační úkony, registrace, programovací úkony, materiální úkony, doporučení a výzvy, veřejnoprávní ujednání a procedurální aspekty. (Hendrych, 2012, s. 285–298)

Poslední autor Sládeček (2013, s. 58–196), jehož názor na formy činnosti veřejné správy v rámci této podkapitoly zmíním, člení formy činnosti veřejné správy následovně:

- správní akty,
- veřejnoprávní smlouvy,
- opatření obecné povahy,
- nařízení,
- statutární předpisy,

- vnitřní předpisy,
- individuální služební akty,
- bezprostřední zásahy,
- další formy činnosti veřejné správy, kam řadí osvědčení, ověření, sdělení, vyjádření, závazné stanovisko, sdělení, posudek a další.

### 1.3 Pojem a podstata opatření obecné povahy

Jak uvádí Hendrych (2014, s. 85) opatření obecné povahy vzniklo jako reakce na pochybnosti, zda abstraktní a konkrétní právní akty jsou dostačující pro efektivní plnění úkolů veřejné správy.

Sládeček (2013, s. 169) tvrdí, že se opatření obecné povahy jako nový právní jev v českém právním řádu objevilo poprvé ve správním řádu v r. 2004 (§ 171 a násl.). Správní řád (dále též s. ř.) opatření obecné povahy vymezuje pouze negativně, jak uvádím dále. Ovšem, pokud bychom chtěli uvést nějakou pozitivní charakteristiku, můžeme využít původního návrhu správního řádu, kde bylo OOP definováno jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“. Důvodová zpráva k návrhu zákona je, ohledně vysvětlení pojmu, poměrně skoupá. Tato v obecné části konstatuje, že je nově po vzoru zahraničních právních úprav definován i pojem opatření obecné povahy, což je takový typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který se nachází na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem. Cílem je dát dotčeným osobám alespoň minimální práva, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy.

Autor dále tvrdí, že je možné připustit, že opatření obecné povahy má svými vlastnostmi blíže k právním předpisům. Například tím, že nabývá účinnosti, způsobem vyhlášení, i obdobným postupem při přezkumu, či rušení soudem. Navíc je zde i podobnost s podzákonnými právními předpisy vydávanými státní správou z důvodu nemožnosti stanovovat nové povinnosti nad rámec zákona. (Sládeček, 2013, s. 169)

*„Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“*  
(Rozhodnutí NSS ze dne 27. 09. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, s. 11)

## 2 OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Kapitola charakterizuje opatření obecné povahy a dále se zaměří na správní akty, materiální a formální pojetí opatření obecné povahy, včetně jeho judikaturního vývoje. Dále bude v rámci kapitoly popsán proces tvorby opatření obecné povahy, a nakonec se zaměří na přezkum opatření obecné povahy.

### 2.1 Charakteristika opatření obecné povahy

Autorka Skulová (2012, s. 387) ve své knize uvádí, že veřejná správa realizuje výkon své působnosti řadou forem činnosti, přičemž zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jde nad rámec procesní úpravy předchozí, a vedle procedur vztahujících se ke klasickým rozhodnutím ve správním řízení upravuje dále i procedury ve vztahu k řadě dalších, ať již pojmenovaných či výslovně nepojmenovaných, forem činnosti veřejné správy. Autorka popisuje, že opatřením obecné povahy se rozumí podle výslovného znění legislativní úpravy „*takový jednostranný závazný právní akt orgánu veřejné správy, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím.*“

Podle dalšího autora má opatření obecné povahy s právními předpisy společné znaky, které spočívají v blíže nevymezené množině adresátů a možnosti přezkumu soudními orgány (nikoliv však Ústavním soudem, ale krajskými soudy jako soudy správními; donedávna, tj. do 31. 12. 2011, byl k přezkumu příslušný Nejvyšší správní soud), konkrétnost určité věci, kterou se zabývá, ho rovněž spojuje se správními akty, a společným znakem je i eventualita přezkumu v rámci veřejné správy. Jednostrannost je typická pro oba úkony. (Sládeček, 2013, s. 168)

Zákonodárce zvolil pro pojmové vymezení opatření obecné povahy cestu jeho negativního vymezení. Je zřejmé, že opatřeními obecné povahy nejsou, či nebudou, jakékoliv správní akty či úkony, které nejsou ani právním předpisem, ani rozhodnutím, ale jen takové správní akty či úkony, které ponesou či budou obsahovat určité znaky uvedených dvou skupin aktů či úkonů. Tohle negativní vymezení nutně vyžaduje pozitivně představitelný okruh předmětných aktů dovozovat vždy výkladem, a to vždy při vědomí toho, jaké akty správy mohou přicházet, ve srovnatelné kontrapozici vůči rozhodnutím jako individuálním správním aktům a vůči právním předpisům jako normativním správním aktům, v úvahu. (Skulová, 2012, s. 387–388)

V případě opatření obecné povahy hovoříme o aktech tzv. smíšené povahy, které již ve svém základu vykazují znaky obou v úvahu přicházejících „směšovaných“ skupin správních aktů. Zatímco individuální správní akty se týkají konkrétní věci a přichází v úvahu ve vztahu ke jmenovitě individualizovaným subjektům a normativní správní akty se týkají obecněji vymezených otázek ve vztahu k blíže neurčenému okruhu adresátů. Potom tedy pro tzv. akty smíšené povahy platí, že schematicky vzato u nich budou předmětné znaky individuálních a normativních správních aktů přicházet v úvahu „křížem“. Tzn., že může dojít k tomu, že půjde o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (konkrétně-abstraktní akty), nebo půjde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům (abstraktně-konkrétní akty). (Skulová, 2012, s. 388)

Skulová (2012, s. 388) k tomuto dále uvádí, že původní předloha správního řádu mířila jen na konkrétně abstraktní akty. Nicméně výsledné znění správního řádu je koncipováno širěji, což umožňuje podzákonnou dikci vymezení opatření obecné povahy výkladem podřadit i abstraktně-konkrétní akty.

Pojem opatření obecné povahy náš právní řád před přijetím zákona č. 500/5004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, užil pouze jednou, a to v roce 1966 v tehdy platném zákoně č. 20/1966 Sb., o péči a zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, kde se uvádělo a dosud uvádí, že „*Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a Sboru nápravné výchovy České republiky v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy.*“ (Skulová, 2012, s. 389)

Autorka dále v knize uvádí, že postup správním řádem předvídaný se pro opatření obecné povahy uplatní tam, kde zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy. Tak se nabízí výklad, v jehož smyslu se daná procedura použije pouze v případech, kdy zvláštní zákon bude o opatřeních obecné povahy výslovně hovořit. Takto se otevírá prostor zvláštním zákonům, aby příslušné formy činnosti, s nimiž se v jejich obsahu počítá, či počítat bude, výslovně označily. Prvním takovým případem zvláštní zákonné úpravy po přijetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který se závazným opatřením obecné povahy počítá hned v několika případech. Se závazným opatřením obecné povahy počítá rovněž nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. (Skulová, 2012, s. 389)

Autorka (Skulová, 2012, s. 391) ještě dodává, že u těch aktů či úkonů, které nebudou ve zvláštních zákonech výslovně označeny jako „*opatření obecné povahy*“, bude nutno vždy velmi pečlivě zvažovat, zda a nakolik u nich jsou dané znaky opatření obecné povahy naplněny, protože se OOP nachází na hranici mezi individuálními správními akty na straně jedné a normativními správními akty na straně druhé.

## 2.2 Správní akty

Druhů správních aktů je více, ale pro účely mé diplomové práce postačí bližší vymezení pouze dvou níže uvedených druhů z důvodu toho, že opatření obecné povahy ve svém základu vykazují znaky obou uvedených skupin správních aktů.

Hendrych (2014, s. 86) tvrdí, že je správní akt pojmem teoretickým a právní řád každého státu pro rozhodnutí vlastních správních orgánů volí většinou různé výrazy.

Správní akt se většinou vymezuje jako „*jednostranný správní úkon, ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.*“ Těmito adresáty mohou být jak fyzické, tak i právnické osoby, které se nacházejí mimo organizační strukturu veřejné správy. (Sládeček, 2013, s. 117)

### 2.2.1 Normativní správní akty

Normativní správní akty jsou výrazem normotvorné činnosti orgánů veřejné správy a představují právní formy realizace veřejné správy s normativním obsahem, jejichž prostřednictvím se realizují příslušná výkonná a nařizovací oprávnění správních orgánů. (Průcha, 2014, s. 91)

Průcha (2014, s. 91–92) dále uvádí, že obecně závazná pravidla chování vztahující se na blíže neurčený okruh adresátů zapříčiňují normativní charakter těchto aktů. Jejich ustanovení jsou právně závazná a mocensky vynutitelná, protože jde o akty správních orgánů, a navíc se jedná o akty, které slouží k provádění zákonů. Proto neplnění a nerespektování pravidel může být sankcionováno právem stanoveným způsobem.

Z pohledu působení normativních správních aktů jako pramenů práva je důležité vymezení dvou pojmů.

Prvním pojmem je platnost, která nastává dnem publikace. Pokud je publikace provedena v předepsané formě, stává se normativní správní akt složkou platného právního řádu. Platný akt zavazuje příslušné orgány v procesu jejich normotvorby. Platnost však nepředstavuje



závaznost pro veřejnost, protože nastává až v okamžiku nabytí účinnosti. (Průcha, 2014, s. 92)

Druhým důležitým pojmem je tedy účinnost, což je stav, který umožňuje utvářet příslušné právní vztahy. Zpravidla nastává dnem uvedeným v příslušném normativním správním aktu. Může ovšem dojít k tomu, že tento den uveden není a poté platí, že tyto akty nabývají účinnosti zpravidla 15. dnem po jejich vyhlášení. (Průcha, 2014, s. 93)

Průcha (2014, s. 93) také uvádí, že ukončení platnosti zároveň představuje ukončení účinnosti.

Autor (Průcha, 2014, s. 236–237) ve své knize dále uvádí dělení normativních správních aktů v podmínkách aktuálně platného právního režimu a jsou jimi:

- nařízení vlády,
- obecně závazné právní předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy,
- obecně závazné vyhlášky krajů a obecně závazné vyhlášky obcí k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do samostatné působnosti,
- nařízení krajů a nařízení obcí k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do přenesené působnosti.

Typickými příklady opatření obecné povahy jsou zásady územního rozvoje, územní plán, zastavěné území, regulační plán, územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Těmto se budu blíže věnovat v praktické části práce.

### 2.2.2 Individuální správní akty

Průcha (2014, s. 94) tvrdí, že jsou individuální správní akty výsledkem rozhodování správního orgánu o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního subjektu v postavení tzv. účastníka správního řízení. Jsou chápány jako akty aplikace správního práva z toho důvodu, že představují použití obecných pravidel chování obsažených v příslušných správně-právních normách na konkrétní případy. Individuální správní akty se člení na tzv. akty konstitutivní a akty deklaratorní, kdy se akty konstitutivními zakládají, mění nebo ruší určité správně-právní vztahy a akty deklaratorními se autoritativně stvrzuje existence či neexistence určitého správně-právního relevantního stavu („nalézají právo“, které již existuje). Podle autora mohou těmito akty být i nejrůznější

vyjádření, osvědčení apod., jimiž právní úprava povahu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení nepřiznává (např. živnostenský list).

Individuální správní akty nepředstavují právní normy, ale naopak obecně závazné právní předpisy, protože směřují vždy ke zcela konkrétním subjektům správního práva. Adresáty těchto aktů mohou být jednak subjekty stojící vně organizačního systému veřejné správy, a jednak správním orgánům organizačně podřízené subjekty. (Průcha, 2014, s. 94)

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

Autoři Kindl, Kramář, Rajchl a Telecký (2009, s. 33) ve své knize uvádí, že veřejná správa jakožto projev realizace výkonu veřejné moci, samosprávy a jiné správy ve státě může být chápána dvěma způsoby. Za prvé jako druh činnosti, za druhé jako druh instituce. První chápání se nazývá materiální, druhé se nazývá formální neboli organizační.

Podle Sládečka (2013, s. 170) se správní soudy, resp. Nejvyšší správní soud, musely vypořádat se závažným problémem, kterým byla otázka, zda opatření obecné povahy má být chápáno v materiálním nebo formálním pojetí. Tohle je důležité vyřešit z důvodu toho, že příklon k jedné z koncepcí je důležitý pro vyřešení následujících problémů: Jak lze vymezit okruh případů, ve kterých je správní orgán oprávněn vydat opatření obecné povahy; jak stanovit procesní úpravu, podle které bude správní orgán postupovat při vydávání aktu a v posledním případě, jak rozhodnout, které akty bude možné přezkoumat jako opatření obecné povahy v rámci správního soudnictví.

#### **2.3.1 Teoretická východiska**

Materiální pojetí, které Nejvyšší správní soud zpočátku zastával, vycházelo podle Sládečka (2013, s. 170) z názoru, že není podstatné, zda zvláštní zákon výslovně mluví o tom, že určitý orgán veřejné správy má vydat opatření obecné povahy (dále též OOP), ale postačuje, když lze ustanovení zákona vyložit tak, že zde stanovená pravomoc a působnost jsou materiálně realizované právě pomocí vydání opatření obecné povahy.

*„...k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává...“* (Rozhodnutí NSS ze dne 18. 07. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, s. 11)

V případě materiálního pojetí je tedy nutné vždy zkoumat jednotlivé znaky OOP a rovněž jejich naplnění v tom kterém případě. (Průcha, 2007, s. 305)

I sám zákonodárce se do jisté míry přiklání k materiálnímu pojetí, když ve vládním návrhu ke správnímu řádu zdůraznil, že OOP se již ve zvláštních právních předpisech, i když s jiným označením, vyskytuje. (Sněmovní tisk 201/0)

Z toho je možné pochopit záměr zákonodárce vyzdvihnout obsahové náležitosti již existujících aktů oproti jejich formálnímu označení. U materiálního pojetí OOP ovšem nelze zcela opomenout formu, ale naopak je nutné ji zohlednit, čímž dochází k omezení rozsahu materiálního pojetí OOP. (Vedral, 2012, s. 1335)

Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy nejsou materiální znaky (ovšem je bez pochyby, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě OOP ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale je jím skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. (Usnesení NSS ze dne 13. 03. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44, s. 4)

Za neadekvátnější lze považovat materiální pojetí OOP limitované formálním předpokladem zmocnění správního orgánu k vydání aktu v jiné formě a jemu odpovídající výklad příslušných ustanovení právních předpisů z důvodu toho, že je v něm přihlédnuto k ústavním základům výkonu veřejné správy a rovněž jeho prostřednictvím dochází k minimalizaci hrozby formalismu v řízeních týkajících se OOP díky zohlednění účelu zákona a reálného obsahu příslušného aktu. (ČERNÍKOVÁ, Kateřina, 2016, s. 14)

Sládeček (2013, s. 170) dále zmiňuje formální pojetí, ke kterému posléze dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Formální pojetí spočívá v zásadě v tom, že rozhodující je výslovné označení způsobu výkonu konkrétní pravomoci a působnosti orgánu veřejné správy zvláštním zákonem, tj. explicitní požadavek formy opatření obecné povahy.

Ze samotného znění § 171 s. ř. lze spatřovat možné vodítko k formálnímu pojetí OOP, kdy z dikce zákonného ustanovení „*v případech, kdy správním orgánům zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy*“ vyplývá správnímu orgánu povinnost vydat OOP tam, kde jim to ukládá zvláštní zákon. Z principu vázanosti státní moci zákonem, dle čl. 2 odst. 2 Listiny, vyplývá totéž. (Vedral, 2012, s. 1334)

Ovšem, jak autor upozorňuje, může dojít k situaci, kdy by správnímu orgánu nebylo výslovně uloženo vydat OOP, a potom by musel správní orgán postupovat zcela mimo rámec

správního řádu. Tohle by ovšem bylo v rozporu s principem vázanosti veřejné moci zákonem podle čl. 2 odst. 2 Listiny. (Vedral, 2012, s. 1335)

V čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je stanoveno, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ (Česko, 1993a)

Tohle jistě patří k negativům formálního pojetí OOP, ale uvedené pojetí má i svá pozitiva, mezi které lze zařadit především právní jistotu plynoucí adresátům formálně bezchybně označeného aktu. Uvedenou výhodu je ovšem nutno hodnotit v kontextu s dalšími principy právního státu a nelze ji tedy přeceňovat (viz. čl. 2 odst. 2 Listiny).

### 2.3.1 Judikатурní vývoj

V počátcích judikaturní praxe NSS bylo vydáno několik judikátů, které ovšem nebyly jednotné a každý z nich zastával jiný přístup k této problematice.

V prvním rozhodnutí NSS týkajícího se OOP (ze dne 27. 09. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, s. 9) je uvedeno tvrzení, že „*opatřením obecné povahy podle českého práva je pouze opatření s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty*“.

NSS na to navázal hned v dalším rozhodnutí (ze dne 18. 07. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, s. 11), kde se přiklání k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. K demonstraci posloužilo vydání územního plánu, kdy NSS považoval vydání za opatření obecné povahy bez toho, že by vydání územního plánu bylo ve zvláštním zákoně stanoveno jako opatření obecné povahy z důvodu toho, že je zde splněna podmínka obecně vymezených adresátů a konkrétně vymezeného předmětu. S tímto ovšem nesouhlasil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když v usnesení ze dne 13. 03. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44, s. 4 prohlásil, že správní orgány nemají možnost vydávat OOP tam, kde jim to zvláštní právní předpis výslovně neukládá a v prohlášení se odkazuje na § 171 s. ř. Na základě uvedeného prohlášení se tak přiklonil k formálnímu pojetí opatření obecné povahy.

Ústavní soud nejdříve formální pojetí opatření obecné povahy akceptoval, když usnesením ze dne 20. 03. 2008, sp. zn. III. ÚS 2446/07, odst. 1 odmítl ústavní stížnost proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 06. 2007, čj. 6 Ao 2/2007-34, kterým byl odmítnut návrh na zrušení části územního plánu obce Domousnice. Zřejmě i pod vlivem této judikatury byla v Parlamentu následně prosazena novela (č. 191/2008 Sb.) stavebního zákona č. 183/2006 Sb., kde je mj. v § 188 odst. 4 stanoveno, že „*obecně závazné vyhlášky,*

*jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.“ (Česko, 2008). Ústavní soud na novelu reagoval nálezem ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. P1. ÚS 14/07, bod 4, kterým zrušil rozhodnutí rozšířeného senátu NSS a přiklonil se tak k materiálnímu pojetí, čímž navázal na rozhodnutí NSS z roku 2006, o kterém se zmiňuji výše.*

*Ústavním soudem byly vysloveny následující argumenty: „...materiální chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12. 2006 posléze přisvědčila i novela nového stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008 Sb. Materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Dle názoru Ústavního soudu odpovídá jeho právní názor i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy). To se týká zejména závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy. Ustanovení čl. 4 této úmluvy stanoví, že každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti, v čl. 9 úmluvy je pak upraven přístup k právní ochraně z řad dotčené veřejnosti...“.* (Sládeček, 2013, s. 171)

Autor Sládeček (2013, s. 171–172) zmíněné odůvodnění považuje za velice sporné z důvodu argumentace „jednoduchým právem“, tj. zákonem č. 191/2008 Sb., a také proto, že sama novela stavebního zákona je problematická. Podle něj zde totiž dochází k jakési „transformaci“ ústavně podloženého institutu obecně závazné vyhlášky obce, přijímané v oblasti samosprávy, do ústavě neznámé formy opatření obecné povahy. Materiální pojetí navíc neposiluje zásadu právní jistoty, a to jak ve vztahu k soukromým osobám, tak i vůči orgánům VS.

Podle autora směřuje legislativní praxe spíše k výslovnému zákonnému stanovení formy úkonu orgánu veřejné správy, tj. opatření obecné povahy i přesto, že se Ústavní soud vydal cestou materiálního pojetí OOP. Tohle má i zcela praktické důvody, protože většina úředníků, kteří aplikují správní předpisy má problém rozeznat, kdy se má uplatnit forma opatření obecné povahy a kdy provést úkon jiný (pokud zde není forma výslovně

stanovena). O složitosti této problematiky svědčí i velmi bohatá judikatura NSS ve věcech opatření obecné povahy. (Sládeček, 2013, s. 172)

## 2.4 Proces tvorby opatření obecné povahy

Proces tvorby OOP je upraven v části šesté správního řádu. Jak jsem již psala výše správní orgány podle části šesté postupují ve chvíli, kdy jim to správní předpis výslovně uloží (formální pojetí), ale rovněž i ve chvíli, kdy jsou vázáni povinnostmi vydat úkon, který svými obsahovými znaky zakládá opatření obecné povahy (materiální pojetí).

Z § 1 odst. 1 s. ř. vyplývá, že vykonávají-li správní orgány působnost ve veřejné správě, řídí se při vydávání opatření obecné povahy primárně správním řádem. Z důvodu toho, že je problematika přijímání OOP ve správním řádu upravena jen stručně, lze tuto oblast hledat v jiných právních předpisech různých oblastí VS, kde je popsána podrobněji (Průcha, 2007, s. 306).

Na proces přijímání OOP se vedle čtyř ustanovení paragrafů rovněž vztahuje část první správního řádu, která se zabývá základními zásadami činnosti správních orgánů, kdy o použití části první zákonodárce hovoří jako o použití *obdobném* a všechny zásady uvedené v části první je nutné dodržet bez výjimky (Skulová, 2012, s. 38). Rovněž se zde uplatní ustanovení části druhé správního řádu, která se zabývá správním řízením a v případě této části se hovoří o *přiměřeném* užití. Termín *přiměřené* užití lze chápat tak, že ustanovení části druhé by se měla užívat méně intenzivně a do menší hloubky než ustanovení části první, neboť je OOP správní akt smíšený, ale výsledkem správního řízení je vydání rozhodnutí jakožto individuálního právního aktu (Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 05. 06. 2007, sp. zn. 21 Cdo 612/2006, odst. 36).

Doslovná citace zmíněných termínů zní pak takto „*Legislativní termín "přiměřeně" je nutno chápat jako interpretační pravidlo, jehož obsahem je takový postup při použití právního předpisu, při kterém se na právní vztahy aplikují jen některé odpovídající části jiné právní úpravy, jež má být přiměřeně použita; na rozdíl od legislativního termínu "obdobně", které ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu, naznačuje termín "přiměřeně" volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy.*“ (Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 05. 06. 2007, sp. zn. 21 Cdo 612/2006, odst. 36)

### 2.4.1 Zahájení řízení o vydání OOP

Autor Průcha (2012, s. 435–436) uvádí, že řízení o OOP je možné zahájit pouze ex officio (z moci úřední), kdežto autoři Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo (2016, s. 731) jsou toho názoru, že přípustné je zahájení jak z moci úřední, tak i na žádost. Názor autorů Jemelky, Pondělíčkové a Bohadla je zastáván stavebním zákonem, který vedle jiného upravuje tzv. regulační plán, a který v § 62 odst. 1 tvrdí, že regulační plán lze pořídit buď z moci úřední (z podnětu), nebo také na žádost. (Česko, 2006a)

Zahajování řízení na žádost je však mnohem méně časté, oproti zahájení ex officio.

Vypracování návrhu OOP včetně odůvodnění je dalším krokem po zahájení řízení. Ještě před tím, než je návrh opatření obecné povahy doručen, musí správní orgán, který OOP vydává, v případě potřeby zajistit jeho projednání s dotčenými orgány (§ 172 s. ř.; Vedral 2012, s. 1351). Dle § 136 odst. 1 s. ř. jsou dotčenými orgány ty, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska, kterým je dle § 149 odst. 1 s. ř. „*úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*“. Dotčenými orgány jsou rovněž ty, které jsou příslušné k vydání vyjádření, které správní řád a další na něj navazující zvláštní zákony považují za předpoklad nezbytný k vydání rozhodnutí. Princip spolupráce mezi dotčenými orgány je upraven v § 136 odst. 4 s. ř., který stanoví, že dotčený orgán má právo nahlížet do spisů či obdržet kopii podkladů tvořících spis. (Česko, 2004c)

### 2.4.2 Doručování návrhu OOP

Správní orgán, který je pověřen vedením řízení, doručí kladně podpořený návrh OOP spolu s výzvou k podání případných připomínek nebo námitek k danému návrhu tzv. dotčeným osobám. Tohle se dle § 172 odst. 1 věty první s. ř. uskutečňuje veřejnou vyhláškou, která je umístěna vedle úřední desky orgánu, který řízení vede a rovněž na úředních deskách obcí, jejichž správní obvody jsou OOP zasaženy, kdy tohle nemá vliv na okamžik doručení návrhu (Vedral, 2012, s. 1354–1355). Dle § 26 odst. 1 věty třetí s. ř. je nutno návrh OOP zveřejnit rovněž způsobem, jež umožňuje dálkový přístup. Povinnost zveřejnění návrhu OOP způsobem v místě obvyklým, ukládá § 172 odst. 1 věta druhá s. ř. (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2013 s. 731). Dle § 172 odst. 1 věty třetí musí být návrh zveřejněn po dobu nejméně 15 dnů na úředních deskách (Česko, 2004c)

### 2.4.3 Forma řízení o vydání OOP

Dle § 172 odst. 3 s. ř. je řízení o návrhu OOP písemné, a to z toho důvodu, že je písemná forma pro správní řízení typická. (Česko, 2004c)

Dle Skulové (2012, s. 65) je však možná i forma ústní v případě, že tak stanoví zákon či správní orgán. V případě ústní formy řízení je nutné ho oznámit alespoň 15 dnů předem na úředních deskách správních úřadů, na kterých se vyvěšuje samotný návrh OOP, spolu s uvedením času a místa konání jednání. Jak § 172 odst. 3 věty třetí s. ř. stanoví, je možné dobu zkrátit až na 5 dnů v případě, že hrozí nebezpečí z prodlení. (Česko, 2004c)

### 2.4.4 Právní prostředky k uplatnění práv dotčených osob

Dotčenými osobami jsou dle § 3 odst. 3 s. ř. ty osoby, jejichž práv či oprávněných zájmů se činnost správního orgánu dotýká. Je zde nutné rozlišovat dva okruhy dotčených osob, kterými jsou dle § 172 odst. 4 a odst. 5 s. ř. osoby oprávněny podávat tzv. připomínky a druhou skupinou osob jsou pak osoby oprávněny podat tzv. námítky. (Česko, 2004c)

#### 2.4.4.1 Připomínky

Připomínky je nutno uplatnit při ústním jednání, jak uvádí § 172 odst. 4 s. ř. (Česko, 2004c)

Ovšem v případě, kdy se veřejné ústní projednání nekoná, jsou připomínky podávány písemně. Správní řád pro jejich podání nestanoví žádnou lhůtu a lze z toho tedy vyvodit to, že lhůtu má povinnost stanovit v každém řízení správní orgán (Průcha, 2007, s. 307–308). Co se obsahových náležitostí týče, je třeba vycházet z ustanovení § 37 s. ř. (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2016, s. 733).

Dle § 172 odst. 4 s. ř. jsou podané připomínky podkladem k OOP a je třeba, aby byly správním orgánem v odůvodnění vypořádány. Z důvodu toho, že jsou připomínky součástí OOP, nemůže se dotčená osoba v případě, že nebude považovat vypořádání s připomínkami za dostačující, dožadovat pouze přezkumu „svého“ vypořádání, ale bude nutné přezkoumat celé opatření obecné povahy. (Česko, 2004c)

#### 2.4.4.2 Námítky

Dle § 172 odst. 5 s. ř. lze námítky uplatnit písemně. Lze je proto brát jako kvalifikovanější prostředek realizace ochrany dotčených práv, a kvalifikovanější formu lze spatřovat i v nutnosti uvedení odůvodnění podání námitek. Dotčené osoby, kterými jsou v případě



podání námitek „*vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva (...), nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, ...*“ mohou proti návrhu OOP námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě, která činí 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. (Česko, 2004c) Dle závěru č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005 (odst. 1) je dnem zveřejnění den doručení návrhu veřejnou vyhláškou.

Ovšem i v této oblasti se vyskytují výjimky, když zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) v § 115a odst. 3 uvádí, že proti většině tímto zákonem upravovaných OOP, nelze podat námitky. (Česko, 2001)

Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává (§ 172 odst. 5 s. ř.). Správní orgány mají dle § 172 odst. 4 s. ř. povinnost vydat o námitkách rozhodnutí. Rozhodnutím se ovšem nemění, neruší a ani nezakládají práva či povinnosti tak, jak pro rozhodnutí předpokládá § 67 odst. 1 s. ř., a materiálně tak nelze tohle za rozhodnutí dle části druhé správního řádu považovat, ale lze ho dle části šesté s. ř. považovat za tzv. jiný správní úkon. (Česko, 2004c)

Rozhodnutí musí obsahovat výrok a odůvodnění a zároveň je součástí odůvodnění OOP (§ 173 odst. 1 s. ř.; srovnatelně též Usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, s. 2). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. (Česko, 2004c)

Dle § 172 odst. 5 s. ř. může nastat situace, kdy „*by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko.*“

Řádnými opravnými prostředky nelze dle § 172 odst. 5 s. ř. rozhodnutí o námitkách přezkoumat. K přezkumu přichází v úvahu přezkumné řízení a není vyloučena ani možnost obnovy tohoto řízení. (Česko, 2004c)

Lze se vydat i cestou správního soudnictví, a to prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. (Česko, 2000)

Změna či zrušení rozhodnutí o námitkách pak může dle § 172 odst. 5 věty sedmé s. ř. vést ke změně OOP. (Česko, 2004c)

Pokud ke změně dojde, musí správní orgán, který řízení vede, celé řízení o návrhu OOP zopakovat. (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2016, s. 734)

#### 2.4.5 Oznámení a účinnost OOP

OOP se včetně odůvodnění oznamuje dle §173 odst. 1 s. ř. veřejnou vyhláškou. (Česko, 2004c) a musí obsahovat všechny náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí. (Rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, s. 8)

Bližší k tomu Vedral (2012, s. 1370), který uvádí, že se OOP oznamuje veřejnou vyhláškou na úřední desce správního úřadu, jenž dané řízení vede a rovněž na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se OOP dotýká. Jak jsem již psala výše, OOP se rovněž zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup a je-li to potřebné, i způsobem na daném místě obvyklým tak, jak § 172 odst. 1 s. ř. stanoví. (Česko, 2004c)

Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce orgánu, jenž řízení vede a den nabytí účinnosti OOP je tedy shodný se dnem jeho oznámení. (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2016, s. 738)

Vydání OOP správním orgánem je možné jak na dobu určitou, tak i na dobu neurčitou. Na dobu neurčitou je OOP vydáváno bez časového omezení a pominou-li důvody vedoucí správní orgán k vydání omezení či zákazu, správní orgán toto OOP odvolá novým OOP.

Na dobu neurčitou se vydávají OOP dle § 109 odst. 1 vodního zákona, kterým se upravuje, omezuje či zakazuje na dobu nezbytně nutnou povolené nakládání s vodami. (Česko, 2001)

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči v § 6a upravuje OOP, jehož prostřednictvím jsou plány ochrany památkových rezervací a památkových zón vydávané nejvýše na dobu 10 let, což představuje dobu určitou. (Česko, 1987)

Posledním, co bych chtěla v rámci kapitoly zmínit je možnost exekučního vymáhání povinnosti uložené opatřením obecné povahy. Dle § 173 odst. 3 s. ř. je exekuční vymáhání možné jen v případě, kdy by bylo vydáno rozhodnutí, které by povinnost takového vymáhání deklarovalo vůči konkrétní osobě. V ostatních případech však tohle možné není. (Česko, 2004c)

## 2.5 Přezkum opatření obecné povahy

Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, jak stanoví správní řád v § 173 odst. 2, to však neznamena, že OOP nelze přezkoumat jiným způsobem.

Podle Sládečka lze opatření obecné povahy přezkoumat jak v rámci přezkumného řízení (§ 174 odst. 2 a §94 a násl. správního řádu), tak i cestou správního soudnictví. Možnost řízení před správním soudem byla do soudního řádu správního doplněna od 1. května 2005. (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2016, s. 846)

V případě, že dojde k přezkumu v rámci přezkumného řízení, bude se posuzovat soulad s právními předpisy. Ve druhém případě se zkoumá zákonnost.

Užití části první a druhé s. ř. vyplývá z § 174 odst. 1. Ve druhé části s. ř. je upravena obnova řízení, které je jedním z dozorčích prostředků. (Česko, 2004c)

Na možnost užití obnovy řízení není nahlíženo jednotně. Objevuje se zde několik názorů, které si odporují. Je jím názor Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, který v zaujmul takové stanovisko, že řízení o vydání opatření obecné povahy není možné obnovit. Toto vyplynulo ze závěru č. 2 ze dne 09. 05. 2005 (odst. 1–4). Stejný názor má i doktor Vedral, který vychází z výkladu části šesté s. ř. Opačného názoru je však P. Průcha (Průcha, 2012, s. 440), podle nějž tuto možnost nelze vyloučit. Obnovy řízení by bylo možno využít v případě, kdy by bylo jedno ze závazných stanovisek dotčených orgánů, které bylo podkladem pro návrh OOP, zrušeno či změněno. Pokud by nastala situace, při které by došlo ke změně či zrušení rozhodnutí o námitkách, které by rovněž bylo podkladem pro dané opatření obecné povahy, bylo by toto rovněž podnětem k užití institutu obnovy řízení z moci úřední.

V § 174 odst. 2 je uvedeno, že „Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“, z čehož vyplývá, že zákonodárce předpokládal pouze možnost přezkumného řízení i přesto, že v § 174 odst. 1 se odkazuje na část druhou s. ř., tedy možnost obnovy řízení. (Česko, 2004c)

### 2.5.1 Přezkumné řízení

Dle § 174 odst. 1 správního řádu se přezkumného řízení u OOP týká § 94 a násl. správního řádu. V § 174 odst. 2 s. ř. jsou uvedeny dvě hlavní oblasti odlišné od obecné úpravy

institutu OOP. Tou první je rozdílná úprava délky trvání lhůty pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení. Ta je obecnou úpravou stanovena na 1 rok od právní moci rozhodnutí, kdežto v šesté části je stanovena v délce 3 let od účinnosti daného OOP. Druhou odlišností je speciální úprava účinků OOP, resp. rozhodnutí. Účinky rozhodnutí nastávají ex nunc (od nynějška), což vždy ve výroku rozhodnutí stanoví správní orgán rozhodující v dané věci při změně či zrušení OOP v rámci přezkumného řízení. (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2016, s. 589)

Přezkumné řízení je jediným dozorčím prostředkem, pomocí něhož lze soulad s právními předpisy přezkoumat. Možností zahájit přezkumné řízení z moci úřední disponují pouze správní orgány právě z toho důvodu, že se jedná o dozorčí prostředek. (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2016, s. 845)

Přezkumné řízení si klade za cíl nápravu nezákonnosti opatření obecné povahy (či jiného pravomocného rozhodnutí), kdy se nápravy dosáhne prostřednictvím změny či zrušením opatření obecné povahy. V § 172 odst. 4 a 5 s. ř. najdeme tzv. dotčené osoby, ale nenajdeme zde účastníky řízení tak, jak je předpokládá § 27 odst. 1 písm. a) s. ř, což je zvláštností přezkumného řízení. Opatření obecné povahy totiž nemá konkrétní okruh adresátů, a z toho důvodu nelze určit jmenovitě určené účastníky řízení

Z § 94 odst. 1 věty první správního řádu vyplývá, že k zahájení přezkumného řízení u OOP dochází ex officio. Podle § 96 odst. 1 správního řádu k tomuto dochází vydáním usnesení o zahájení přezkumného řízení, které lze vydat do 2 měsíců od toho dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení řízení a podle § 174 odst. 2 s. ř. je tak možno učinit nejpozději do 3 let ode dne účinnosti napadeného OOP. (Česko, 2004c)

Nadřízený správní orgán, kterým je správní orgán nadřízený orgánu, který OOP vydal, posuzuje soulad OOP s právními předpisy dle právního stavu a skutkových okolností, které jsou v době jeho vydání aktuální. V případě, že po přezkoumání nejsou důvodné pochybnosti o rozhodných skutečnostech a stavu věci, správní orgán může řízení zastavit nebo dle § 97 odst. 3 s. ř. „*rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, zrušit nebo změnit, ...*“ Uvedené ustanovení nelze užít bezvýhradně, protože např. podle stavebního zákona nepřísluší správnímu orgánu rozhodujícímu v rámci přezkumného řízení změnit územně plánovací dokumentaci, územní či regulativní plán. Správní orgán tak může na základě stavebního zákona opatření, které neodpovídá právním předpisům pouze zrušit a nikoli jej změnit tak, jak je uvedeno v § 97 odst. 3 správního řádu. Uvedené ustanovení

vychází z ustanovení § 172 a následujících správního řádu, ve kterém je upraven proces vydávání OOP. Možnost změny OOP v přezkumném řízení by vyústila v nesplnění zákonné podmínky pro vydání OOP, čímž je projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány a takto změněné OOP by tedy bylo vadné. (Česko, 2004c)

Tzv. zkrácené řízení, které je upraveno v § 98 s. ř., je zvláštním případem přezkumného řízení. Pouze v případě, že je ze spisového materiálu zjevné, že došlo k porušení právního předpisu, jsou splněny i další podmínky pro přezkumné řízení a vysvětlení účastníku není potřeba, správní orgán přistoupí ke krácenému přezkumnému řízení. (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2016, s. 544)

### **2.5.2 Přezkum cestou správního soudnictví**

Tato oblast je upravena v § 101a a násl. soudního řádu správního (dále též s. ř. s.). Ustanovení, která se vztahují k soudnímu přezkumu OOP, byla vnesena do s. ř. s. novelou, která nabyla účinnosti 01. 05. 2005, což je o 7 měsíců dříve, než účinnosti nabyl s. ř., kterým byl institut OOP zakotven do českého právního řádu.

#### **2.5.2.1 Aktivní legitimace**

Aktivní legitimaci přiznává § 101 a odst. 1 s. ř. s. těm osobám, které jsou na svých právech zkráceny napadeným opatřením obecné povahy. Soudní řád správní pak tyto osoby označuje za navrhovatele, protože podání, prostřednictvím něhož se domáhají ochrany svých práv není žalobou, ale návrhem. Předpokladem nutným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je zásah do právní sféry navrhovatele, kdy k tomuto zásahu dojde prostřednictvím porušení ustanovení, ať již procesních či hmotněprávních právních předpisů. (Vedral, 2014, s. 937)

Z výše uvedeného vyplývá, že navrhovateli nepřísluší podat návrh dle § 101a a násl. s. ř. s. jako tzv. *actio popularis* (žaloba, kterou může ve veřejném zájmu podat kdokoliv). Příkladem *actio popularis* byl případ, kdy se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Dívčice, neboť zde docházelo k zásahu do práva na příznivé životní prostředí. Jednalo se o zásah do ptačí oblasti, který mohl nepříznivě ovlivnit výskyt některých druhů ptáků. Dle NSS tohle ovšem nemůže v žádném případě znamenat zásah do právní sféry navrhovatele. (Rozsudek NSS ze dne 12. 03. 2014, č. j. 3 AOs 3/2013-48, odst. 31)

Dle § 2 s. ř. s. slouží správní soudnictví k ochraně veřejných subjektivních práv jak fyzických, tak právnických osob, ovšem jen za podmínek stanovených zákonem a zkrácení na individuálních právech každého jednotlivého navrhovatele dle § 101a a násl. s. ř. s. touto podmínkou zcela jistě je, čemuž závěr NSS o nutnosti dotčenosti právní sféry navrhovatele odpovídá.

S ohledem na výše uvedené se tak může zrušení opatření obecné povahy svým návrhem domáhat nejen přímo osoba, která byla zkrácena na svých právech, ale rovněž se toho může domáhat spolek hájící tatáž práva vícero osob. Po názorově rozdílné praxi NSS potvrdil aktivní legitimaci až ÚS na základě podané ústavní žádosti, a tím zohlednil mezinárodní závazky České republiky vyplývající jí z Aarhuské úmluvy. (Nález Ústavního soudu ze dne 12. 06. 2014, sp. zn. 1. ÚS 59/14, bod 24)

Podle Jelínkové a Havránkové je možné tento krok rovněž považovat za zrovnoprávnění možnosti občanů, kteří jednotlivě uplatňují svá práva s občany uplatňujícími svá práva spolu s ostatními občany, kteří tímto uplatňují právo se sdružovat, což je jedno z jejich základních práv. (Jelínková, Havránková, 2014)

Spolku musí vedle dotčenosti na právech svědčit také „*místní vztah k lokalitě dotčené opatřením obecné povahy či zaměření na aktivitu, která má lokální opodstatnění.*“ (Rozsudek NSS ze dne 26. 06. 2014, č. j. 5 Aos 3/2012-70, bod 26)

Aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. nepřísluší nájemci nemovitosti, jež je zahrnuta v územním plánu, který je daným návrhem napadán. (Rozsudek NSS ze dne 23. 09. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, bod 23)

Aktivní legitimace nepřísluší ani tzv. zástupci veřejnosti a osobám, které v předcházejícím řízení zástupce veřejnosti zastupoval. (Usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, s. 4). Odbornou veřejností je uvedený názor NSS přijímán nejednotně. Nabízí se zde závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 03. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, odst. 14, který uvádí, že omezení okruhu účastníků nesmí směřovat k možnosti prosazení svých práv prostřednictvím soudní žaloby. NSS se však toho svým rozhodnutím dopustil, čímž vlastně oprávněným osobám odepřel přístup ke spravedlnosti, když rozporoval své poslání vyjádřené ÚS, podle kterého všechny soudy „*mají povinnost při interpretaci zákonů zabránit faktickému odepření spravedlnosti účastníkům řízení.*“ (Nález Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1835/08, bod 13)

Zároveň lze negativně soudit vyloučení možnosti zástupce veřejnosti dát podnět k soudnímu přezkumu OOP dle § 101a a násl. s. ř. s. K tomuto se blíže vyjádřím v rámci doporučení de lege ferenda zákonné úpravy.

V případě aktivní legitimace obce je toto poněkud komplikovanější a lze zde spatřit několik specifik. Blíže k tomu v rámci doporučení zákonodárci.

### **2.5.2.2 Pasivní legitimace**

Tzv. odpůrcem označuje soudní řád správní pasivně legitimovanou osobu a je jím ta osoba, která OOP, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno dle §101a a násl. s. ř. s., vydala. Uvedené ustanovení vyvolává otázku, zda je v případě, že OOP vydalo zastupitelstvo obce nebo kraje, pasivně legitimovaným daný ÚSC nebo zastupitelstvo jako jeho orgán. Nejvyšší správní soud, ve svém usnesení ze dne 21. 07. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod III. uvedl, že „*odpůrcem v řízení (...) o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo*“. Obec vydává územní plán v rámci samostatné působnosti, což bylo hlavním argumentem, protože se v tomto případě nahlíží na územní plán jako na akt celé obce. S tímto názorem ovšem nesouhlasí L. Potěšil, když tvrdí, že pravomoc vydávat OOP je svěřena zastupitelstvu obce, a právě zastupitelstvo je pasivně legitimováno v řízení o návrhu na zrušení územního plánu (Potěšil, 2014, s. 942-943). Tohle je ostatně naznačeno i v rozsudku NSS, kde je uvedeno, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým je právě obecní úřad, může být účastníkem řízení před správními soudy i orgán ÚSC (viz. Rozsudek NSS ze dne 23. 09. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185). O tom, že pasivně legitimován by měl být přímo orgán obce, svědčí i dikce § 101a odst. 3 soudního řádu správního, kde je uvedeno, že „*Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno*“. Tuto otázku však považuji za velice nejednoznačnou a budu se jí blíže zabývat v projektové části. (Česko, 2002)

### **2.5.2.3 Návrh a předpoklady jeho řádného podání**

Návrh může podat každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. V případě, že OOP bylo vydáno obcí či krajem, může takový návrh podat i Ministerstvo vnitra, v případě vydání krajem navíc i samotná obec. (Opatření obecné povahy, © 2017)

K řádnému podání návrhu je zapotřebí dodržet, aby měl návrh veškeré obsahové náležitosti podání, které jsou uvedeny v § 101a a násl. soudního řádu správního. Konkrétně je to podle § 37 odst. 1 s. ř. s. tato podmínka „*účastníci a osoby zúčastněné na řízení mohou činit své úkony jakoukoli formou, pokud zákon pro některé úkony určitou formu nestanoví. Předseda senátu může vždy uložit, aby úkon byl proveden písemně nebo ústně do protokolu.*“ A podle odst. 3 téhož § s. ř. s. se pak jedná o následující podmínku „*z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Ten, kdo činí podání, (dále jen "podatel") v podání uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Jiné osobní údaje uvede jen tehdy, je-li toho třeba s ohledem na povahu věci, která má být soudem projednána. K podání musí být připojeny listiny, kterých se podatel dovolává. Podání, které je třeba doručit ostatním účastníkům a osobám na řízení zúčastněným, musí být předloženo v potřebném počtu stejnopisů.*“ Vedle těchto obecných podmínek lze z § 101b s. ř. s. vyčíst podmínku týkající se návrhových bodů. Z nich musí být jasné, proč považuje navrhovatel OOP nebo jeho část za nezákonné. Není možné doplňovat návrh o další návrhové body, pokud již splňuje zákonem dané náležitosti. I přesto, že návrh nelze o další návrhové body doplnit, existuje dle § 101b odst. 2 věty třetí téhož zákona možnost navrhovatele návrhové body omezit. Dle § 101a a násl. soudního řádu správního je nutné dodržet zákonnou lhůtu, která činí 3 roky ode dne účinnosti předmětného OOP a která je stanovena v § 101b odst. 1 věty první s. ř. s. Tuto lhůtu neznal s. ř. s. od počátku, ale byla do něj vložena novelou s účinností od 1. 1. 2012 z důvodu narušení principu právní jistoty, což jen umocnil fakt, že na základě OOP je, nebo může být, dále rozhodováno (Potěšil, 2014, s. 949). Okamžik účinnosti vymezuje § 173 odst. 1 s. ř. takto „*Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172.*“ (Česko, 2002)

#### **2.5.2.4 Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy**

Dle § 7 odst. 1 s. ř. s. je k řízení o zrušení OOP nebo jeho části příslušný krajský soud. (Česko, 2002)

Řízení o zrušení OOP je upraveno jen ve třech (§ 101a–§ 101d, § 101c byl zrušen) ustanoveních soudního řádu správního, ale je třeba na něj aplikovat i ustanovení části první



s. ř. s., rovněž ustanovení části druhé a také část třetí upravující obecná ustanovení o řízení spolu s opravnými prostředky. V § 101b odst. 4 s. ř. s. dále zákonodárce připustil přiměřené využití institutu osob zúčastněných na řízení a institutu rozhodování bez nařízení jednání, což je třeba chápat jako „volnější odkaz“ oproti ostatním částem soudního řádu správního (Potěšil a kol., 2014, s. 951). Jako podklad svého rozhodnutí dle § 101b odst. 4 s. ř. s. přijímá soud rozhodující o návrhu dle § 101a a násl. s. ř. s. stav věci, ve kterém se nacházela v době vydání OOP. Nové skutečnosti nemohou být již vůbec vzaty do úvahy, pokud nebyly uplatněny ve fázi přijímání OOP. Uvedené tvrzení se opírá o skutečnost, že proti OOP nelze uplatnit obnovu řízení, o čemž se zmiňuji výše. (Potěšil a kol., 2014, s. 950)

Dle § 71 odst. 2 písm. c) správního řádu se „*dobou vydání*“ rozumí den, kdy správní orgán, jenž řízení vede, na své úřední desce vyvěsí veřejnou vyhlášku, jejímž prostřednictvím se OOP oznamuje. (Jemelka a kol., 2013, s. 880-881)

Účastníky řízení jsou pouze navrhovatel a odpůrce, tedy ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal. (Opatření obecné povahy, © 2017)

Ve věci řízení o návrhu na zrušení OOP bych ráda zmínila algoritmus přezkumu, což byl pětistupňový test, kterým soud přezkoumával napadené OOP až do účinnosti novely s. ř. s., ke které došlo ke dni 1. 1. 2012. Algoritmus měl za úkol prezentovat to, že soud nebyl původně vázán jak rozsahem, tak ani důvody návrhu dle § 101 a násl. s. ř. s. Pětistupňový test byl definován rozsudkem NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud stanovil podrobný postup přezkoumávání návrhu na zrušení OOP pomocí jednotlivých kroků, které vyplynuly z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. (Rozsudek NSS ze dne 27. 09. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, bod VII.)

Algoritmus přezkumu již není v rámci aktuální právní úpravy plně využitelný, což vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu. Navíc ztratil na významu z toho důvodu, že je soud vázán důvody návrhu. (Rozsudek NSS ze dne 24. 07. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138, odst. 41)

Ovšem v případě, kdy navrhovatel algoritmus začlení do svých návrhových bodů, bude rozhodujícími soudy algoritmus přezkumu uplatňován. (Jemelka a kol., 2013, s. 886)

Z moci úřední bude rozhodující soud přistupovat k přezkumu, zda měl daný správní orgán vůbec pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat (první krok algoritmu přezkumu),

zda při jeho vydání nepřekročil meze své zákonem vymezené působnosti (druhý krok algoritmu přezkumu), či k přezkumu přezkoumatelnosti (část třetího kroku algoritmu přezkumu) v případě, že navrhovatel algoritmus přezkumu do svých návrhových bodů přímo nezakomponuje. (Potěšil a kol., 2014, s. 954)

Správní soud provede algoritmus přezkumu rozporu s procesními právními předpisy (jiná vada třetího kroku) a rozporu s hmotným právem (čtvrtý krok) v případě, že to vyplývá z obsahu návrhových bodů. (Potěšil a kol., 2014, s. 955)

Test proporcionality je pátým krokem algoritmu přezkumu a dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 09. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, bod VII., 5) v sobě zahrnuje kritérium vhodnosti, které zkoumá, zda napadené OOP umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, kritérium potřebnosti, které zohledňuje, zda není možné daného cíle lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem, dále kritérium minimalizace zásahů, které má za úkol zjistit, zda OOP své adresáty omezuje v co nejmenší možné míře a konečně kritérium proporcionality v užším slova smyslu, které má za úkol prezentovat, že je následek napadeného OOP úměrný sledovanému cíli.

#### **2.5.2.5 Rozsudek**

Soud je dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán důvody i rozsahem návrhu, což přináší vyšší nároky stran formulace a vymezení jednotlivých návrhových bodů pro navrhovatele. Vázanost ovšem není možné chápat absolutně, protože v případě, kdy soud v řízení dospěje např. k nedostatku pravomoci orgánu vydávajícího OOP či jeho nepřezkoumatelnosti, bude soud jednat, resp. brát uvedené nedostatky v potaz ex officio (z moci úřední). (Potěšil, 2014, s. 954)

Devadesátidenní lhůta, kterou je soud vázán k vydání rozhodnutí, je pouze lhůtou pořádkovou, a tudíž její nedodržení zakládá pouze vznik nároku Nejvyššímu správnímu soudu podat návrh na určení lhůty k provedení úkonu. (Potěšil, 2014, s. 958)

Soud může dojít k několika závěrům. Buď může návrh samotným rozsudkem zamítnout a tím pádem ponechá napadené OOP v platnosti, nebo naopak může návrhu vyhovět, čímž opatření obecné povahy zruší. Není-li návrh dle § 101a a násl. s. ř. s. důvodný, soud přistoupí k jeho zamítnutí. (Potěšil, 2014, s. 958)

V § 101d odst. 2 s. ř. s. jsou jako důvody pro zrušení OOP uvedeny tyto „*Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo*

*že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, ...“ (Česko, 2002)*

Správní soud musí v rozsudku, jehož prostřednictvím ruší OOP nebo jeho část, určit dle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. den, k němuž ke zrušení dochází. (Česko, 2002)

Dohady ohledně počátku vzniku tohoto oprávnění uvedl na pravou míru Nejvyšší správní soud, když v rozhodnutí ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, bod I. uvedl, že správní soudy mohou opatření obecné povahy rušit již od momentu, kdy došlo k vyhlášení rozsudků, jimiž se OOP ruší. Dle rozhodnutí je možné využít kasační stížnosti dle § 102 a násl. s. ř. s. pro napadení rozhodnutí vydaném v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., ale obnova řízení dle § 114 odst. 1 s. ř. s. již není přípustná. (Rozhodnutí NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, s. 12)

#### **2.5.2.6 Kasační stížnost**

Jedná se o mimořádný opravný prostředek, kterým se lze odvolat proti pravomocnému rozhodnutí krajských soudů. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu a tento o ní poté rozhoduje. Prostřednictvím kasační stížnosti se lze domáhat nápravy jak v hmotněprávních otázkách, tak i nápravy vadného procesu. Z toho vyplývá, že může být podána jak proti rozhodnutí ve věci samé, tak rovněž proti velké části procesních rozhodnutí, ale vždy jen z důvodu, který je přesně vymezen zákonem (§ 103 s. ř. s., je jím např. nezákonnost, vada řízení, zmatečnost řízení, nepřezkoumatelnost). (Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů, © 2014)

V případě podání kasační stížnosti je zákonem stanoveno, že musí být stěžovatel zastoupen advokátem z důvodu obtížnosti formulování kasační stížnosti (existují zde výjimky, které jsou uvedeny v § 105 odst. 2 s. ř. s.). Soudní poplatek za kasační stížnost je 5 000 Kč. (Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů, © 2014)

Kasační stížnost lze podat ve lhůtě 2 týdnů a její zmeškání nelze prominout. V případě, že je kasační stížnost podána včas, ale jsou v ní zjištěny nedostatky, stěžovatel je může odstranit do jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým mu je soud vytkl. (Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů, © 2014)

### 2.5.3 Přezkum cestou ústavního soudnictví

Možnosti přezkumu cestou ústavního soudnictví se využije dle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu (dále ZÚS) pouze v případě, kdy se vyčerpaly všechny opravné prostředky. (Česko, 1993b)

Než se tedy případný stěžovatel rozhodne domoci se svých práv prostřednictvím ústavní stížnosti, musí nejprve využít institutu návrhu na zrušení OOP nebo jeho části. V případě, že Ústavní soud shledá, že bylo stěžovateli zasaženo do základních práv a svobod, zruší dle § 82 odst. 3 písm. a) ZÚS napadené rozhodnutí NSS nebo jeho část, čímž dojde k povinnosti Nejvyššího správního soudu v dané věci znovu rozhodnout. NSS je v tomto opakovaném rozhodování o věci vázán právním názorem Ústavního soudu ve zrušovacím nálezu. (Filip, Šimíček, Holländer, 2007, s. 647)

### 3 LEGISLATIVNÍ RÁMEC TÝKAJÍCÍ SE OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Kapitola se zaměří na vymezené současné právní úpravy zabývající se opatřením obecné povahy. Součástí platného právního řádu se opatření obecné povahy stalo vyhlášením zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který byl vyhlášen dne 24. 9. 2004 a účinnosti nabyl dne 1. 1. 2006.

Vedle správního řádu je pravomoc správních orgánů vydávat akty ve formě opatření obecné povahy zakotvena i v níže uvedených zvláštních zákonech.

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

Krajský úřad může, dle ustanovení § 6a odst. 1, „*po projednání s ministerstvem kultury, orgánem územního plánování a příslušnou obcí jako dotčenými orgány vydat opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí, ve kterém se stanoví způsob zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace a památkové zóny z hlediska státní památkové péče, a ve kterém lze určit, u jakých nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci nebo památkové zóně, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně výsadby a kácení dřevin na veřejných prostranstvích, je vyloučena povinnost vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2.*“ (Česko, 1987)

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

Český metrologický institut vydává opatření obecné povahy podle § 24c, jímž jsou stanoveny metrologické a technické požadavky na stanovené měřidlo a metody zkoušení pro schvalování typu a při otevření stanoveného měřidla. (Česko, 1990)

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

Opatřením obecné povahy Česká národní banka stanoví sazbu proticyklické kapitálové rezervy pro Českou republiku a rovněž den, od kterého jsou banky povinny používat danou sazbu pro účely výpočtu kombinované kapitálové rezervy (§ 12o odst. 5 písm. a), b)). ČNB tuto sazbu prostřednictvím opatření stanoví rovněž pro jiný členský stát a stanoví název státu, na nějž se sazba vztahuje (§ 12p odst. 3 písm. a), b)). Podle ustanovení §26bb ČNB vydává opatření obecné povahy, kterým lze stanovit dočasnou výjimku z dodržování

povinností uvedených v § 4, 5, 11 až 24 nebo v § 26f anebo z pravidel stanovených na základě tohoto zákona, zakázat nebo omezit některé povolené činnosti anebo provedení některých obchodů, převodů finančních prostředků nebo jiných transakcí a odchylně od zákona nebo právního předpisu vydaného na jeho základě stanovit lhůty a periodicitu pro plnění informačních povinností banky nebo pobočky banky v zahraničí. Česká národní banka opatření obecné povahy vydává v případě, že je ohrožena stabilita bankovního nebo finančního systému a pokud je to účelné pro odstranění ohrožení. Opatření obecné povahy vydává i v případě, že již stabilita byla narušena, je-li to účelné pro zmírnění následků narušení. (Česko, 1992a)

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

Dle tohoto zákona lze opatřením obecné povahy stanovit podmínky v případě odchylného postupu při ochraně ptáků (§5b odst. 4), dále také vydat návštěvní řády národních parků (§ 19 odst. 2), prostřednictvím opatření obecné povahy může orgán ochrany přírody povolit výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 4), rozhodnout o omezení nebo zákazu rušivé činnosti podle § 5 odst. 1 zákona (*„Všechny druhy rostlin a živočichů jsou chráněny před zničením, poškozováním, sběrem či odchytém, který vede nebo by mohl vést k ohrožení těchto druhů na bytí nebo k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností druhů, zániku populace druhů nebo zničení ekosystému, jehož jsou součástí. Při porušení těchto podmínek je orgán ochrany přírody oprávněn rušivou činnost omezit stanovením závazných podmínek.“*), pokud se nejedná o zvláště chráněné druhy (§ 77 odst. 1 písm. c), omezit nebo zakázat vstup podle § 64 zákona (*„Hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo poškozování jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými obcemi omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí. Zákaz či omezení vstupu musí být řádně vyznačeny na všech přístupových cestách a vhodným způsobem i na jiných místech v terénu.“*) (§ 77a odst. 4 písm. r)) nebo vyhradit místa k táboření a rozdělávání ohňů dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona (*„Na celém území národních parků je zakázáno tábořit a rozdělávat ohně mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody“*) a § 26 odst. 1 písm. b) zákona (*„Na celém území chráněných krajinných oblastí je zakázáno tábořit*

*a rozdělovat ohně mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody.“)*  
(§ 78 odst. 2 písm. b), c)). (Česko, 1992b)

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

Výši, v níž se ze zdravotního pojištění hradí individuálně připravované léčivé přípravky, radiofarmaka, transfúzní přípravky, léčivé přípravky pro moderní terapii a tkáně a buňky, stanovuje Státní ústav pro kontrolu léčiv prostřednictvím opatření obecné povahy (§ 15 odst. 5). (Česko, 1997a)

### **3.6 Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví**

Podle tohoto zákona jsou opatření obecné povahy zřízena ochranná pásma podle správního řádu po projednání s úřadem územního plánování a rovněž jsou jím stanoveny parametry ochranného pásma a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb (§ 37 odst. 1). Za účelem bezpečného provádění letů a účinného poskytování leteckých služeb vydá Úřad opatření obecné povahy podle správního řádu o rozdělení vzdušného prostoru České republiky, a to v dohodě s Ministerstvem obrany a po projednání s osobou pověřenou výkonem státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení (§ 44 odst. 2), Úřad opatření obecné povahy vydaným podle správního řádu rovněž může na dobu nezbytně nutnou trvale omezit nebo zakázat užívání vzdušného prostoru České republiky k létání nad určitými oblastmi, a to z důvodu obrany státu, z bezpečnostních důvodů nebo z důvodů ochrany životního prostředí a zdraví lidí; toto opatření vydá po dohodě s Ministerstvem obrany a po projednání s osobou pověřenou výkonem státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení (§ 44 odst. 3), Úřad rovněž může dočasně vyhradit části vzdušného prostoru ČR k létání jednoho uživatele nebo kategorie uživatelů na základě žádosti uživatele vzdušného prostoru, přesáhne-li doba vyhrazení 24 hodin v průběhu tří dnů po sobě jdoucích ode dne vyhrazení (§ 44 odst. 6). (Česko, 1997b)

### **3.7 Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon**

ČNB k ochraně kritické infrastruktury náležející do její působnosti opatření obecné povahy určí prvky kritické infrastruktury a prvky evropské kritické infrastruktury (§ 13 odst. 4 písm. c). Tímto opatřením mohou zmíněné prvky určit rovněž ministerstva a jiné ústřední správní úřady (§ 9 odst. 3 písm. c). (Česko, 2000a)

### 3.8 Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Při výkonu státního zdravotního dozoru orgány ochrany veřejného zdraví v rozsahu své působnosti dozírají prostřednictvím opatření obecné povahy na to, zda osoby plní povinnosti stanovené k ochraně veřejného zdraví přímo použitelnými předpisy Evropské unie (§ 84 odst. 1 písm. a). Formou opatření obecné povahy vydává Úřad pro civilní letectví zřízení ochranného hlukového pásma v dohodě s krajskou hygienickou stanicí nebo Ministerstvo obrany, jedná-li se o vojenské letiště (§31 odst. 2). (Česko, 2000b)

### 3.9 Zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon

Energetický regulační úřad rozhodnutím ve správním řízení nebo opatřením obecné povahy uloží opatření, která s přihlédnutím k okolnostem nejlépe povedou k odstranění příčin stavu, kdy na trhu s elektřinou nebo plynem neexistuje účinná hospodářská soutěž, a k rozhodnutí ve věci není příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (§ 18a odst. 3). (Česko, 2000c)

### 3.10 Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon

Opatřením obecné povahy může Vodoprávní úřad upravit, omezit, popřípadě i zakázat obecné nakládání s povrchovými vodami, je-li na tomto veřejný zájem, zejména v případě, kdy při něm dochází k porušování odstavce 3 (*„při obecném nakládání s povrchovými vodami se nesmí ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných.“*) nebo z důvodu bezpečnosti osob (§ 6 odst. 4). Formou opatření obecné povahy vydává Ministerstvo zemědělství Národní plány povodí (§ 25 odst. 4), Ministerstvo životního prostředí touto formou vydává plány pro zvládnutí povodňových rizik (§ 25 odst. 5), k ochraně vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních nebo povrchových vod využívaných nebo využitelných pro zásobování pitnou vodou a zdrojů podzemní vody pro výrobu balené kojenecké vody nebo pramenité vody (§ 30 odst. 1), stanovení zákazu vstupu a vjezdu do ochranného pásma I. Stupně (§ 30 odst. 7), stanovení ochranných pásem vodních děl (§ 58 odst. 3), záplavových území a jejich aktivních zón (§ 66 odst. 7) nebo omezujících podmínek mimo aktivní zónu (§ 67 odst. 3). (Česko, 2001)



### **3.11 Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu**

Formou opatření obecné povahy ČNB pozastaví obchodování v případě, že hrozí velké hospodářské ztráty, nebo jsou-li závažným způsobem ohroženy zájmy investorů, nebo pokud velké hospodářské ztráty již nastaly nebo byly závažně ohroženy zájmy investorů (§ 137 odst. 1). Dále opatřením obecné povahy pozastaví obchodování se všemi investičními nástroji na regulovaném trhu nebo na mnohostranném obchodním systému, rovněž pozastaví obchodování se všemi investičními nástroji na části regulovaného trhu nebo mnohostranného obchodního systému, nebo s určitým investičním nástrojem na regulovaném trhu nebo na mnohostranném obchodním systému (§ 137 odst. 2). (Česko, 2004a)

ČNB opatření obecné povahy podle odstavce 2 písm. c), který uvádí, že ČNB pozastaví obchodování s určitým investičním nástrojem na regulovaném trhu nebo na mnohostranném obchodním systému, také na žádost orgánu dohledu z členského státu EU nebo po oznámení orgánu dohledu z členského státu EU, že přijal srovnatelné opatření, nebo také na žádost orgánu příslušného k řešení krize podle zákona upravujícího ozdravné postupy a řešení krize na finančním trhu, pokud tím nebudou ohroženy zájmy investorů závažným způsobem nebo nebude ohroženo řádné fungování trhu nebo obchodního systému (§ 137 odst. 4). (Česko, 2004a)

### **3.12 Zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství**

Ministerstvo může v případě nepříznivých povětrnostních podmínek vydávat, podle § 12 odst. 10, opatření obecné povahy, na jehož základě povolí překyselování některých produktů vyrobených v České republice z hroznů révy vinné rovněž sklizených v ČR. (Česko, 2004b)

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

Forma opatření obecné povahy je v zákoně o elektronických komunikacích předepsána pro řadu aktů různého charakteru. Lze jmenovat například vydání všeobecného oprávnění, pomocí něhož jsou stanoveny podmínky výkonu komunikačních činností vztahující se na všechny nebo na určité druhy sítí a služeb elektronických komunikací a na provozování přístrojů a na využívání rádiových kmitočtů a které je závazné pro fyzické a právnické osoby vykonávající činnosti podle § 7 (§ 9 odst. 1), plán využití rádiového spektra (§ 16 odst. 2), provádění analýzy relevantních trhů stanovených podle

§ 52 za účelem zjištění, zda jsou trhy efektivně konkurenční (§ 51 odst. 1), stanovení technických a organizačních podmínek pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásad pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností telefonních čísel (§ 34 odst. 4), sestavení síťových plánů, které jsou podnikatelé zajišťující síť elektronických komunikací nebo poskytující služby elektronických komunikací povinni dodržovat (§ 62 odst. 3), stanovení technických a organizačních podmínek pro realizaci volby a předvolby operátora a zásad pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s volbou a předvolbou operátora (§ 70 odst. 3), stanovení parametrů kvality poskytovaných služeb, které mají být měřeny, obsah, formu a způsob uveřejnění informací podle § 71 odst. 1 (§ 71 odst. 3), stanovení rozsahu minimálního souboru pronajímaných okruhů (§ 76 odst. 2) a řadu dalších oblastí. (Česko, 2005)

### **3.14 Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon**

Stavební zákon formu opatření obecné povahy předepisuje pro zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 4), územní plán (§ 43 odst. 4), vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2), regulační plán (§ 62 odst. 1), pro územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1) a rovněž pro územní opatření o asanaci území (§ 97 odst. 2). (Česko, 2006a)

### **3.15 Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku**

Podle § 52e odst. 5 může z důvodů zvláštního zřetele hodných ČNB „*opatřením obecné povahy dočasně zakázat institucím elektronických peněz investovat peněžní prostředky podle odstavce 1 písm. b), proti kterým byly vydány elektronické peníze, do aktiv stanovených prováděcím právním předpisem podle odstavce 4, jejichž druh tímto opatřením současně vymezí. Přitom Česká národní banka přihlédne k bezpečnosti, splatnosti a hodnotě těchto aktiv.*“ (Česko, 2009)

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 4 OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY JAKO FORMA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Tato část diplomové práce se bude především zabývat studií zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Stavební zákon jsem vybrala z toho důvodu, že v rámci projektové části práce vyberu taková rozhodnutí, která se zabývají právě územním plánováním. Poznatky zjištěné ve stavebním zákoně dále doplním ustanoveními judikatury NSS a rovněž názory některých autorů.

### 4.1 Územní plánování

Územním plánováním se rozumí činnost, která se zabývá řešením a vytvářením nejvhodnějších podmínek pro využití území. Územní plánování se vždy týká většího množství lidí a jeho specifickým rysem je postavení mezi různými zájmovými skupinami, kterými můžeme rozumět například vlastníky nemovitostí nebo podnikatele. (Územní plánování, 2011)

Územím, a tedy ani jeho plánováním, nelze v žádném případě chápat uzavřený systém, protože působí i na to, co se děje mimo vytyčené území a čas. Tohle tedy znamená, že pokud v rámci územního plánování dojde k nesprávnému rozhodnutí, bude to mít dopad na velké množství lidí a rovněž na řadu aktivit v území po dlouhou dobu. Bez respektování geografické polohy a dostupnosti nemůže být územní plánování úspěšné a rovněž nemůže dlouhodobě opomíjet ani sociální a ekonomické vlivy. (Územní plánování, 2011)

Z toho vyplývá, že je územní plánování postaveno na třech pilířích, kterými jsou, pilíř ekologický (využívat přírodní zdroje tak, aby je příroda sama dokázala obnovovat či znečišťovat životní prostředí jen do takové míry, kdy znečištění nepřesáhne jeho asimilační kapacitu), dále pilíři sociálním (soudržnost společenství obyvatel) a ekonomickém. (Územní plánování, 2011)

Tohle vyplývá i ze stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který v § 6 odst. 1 uvádí, že „Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“

Zákon rovněž v § 19 odst. 1 uvádí úkoly územního plánování, kterými jsou podle něj zejména zjišťování a posuzování stavu území, stanovování koncepce rozvoje území s ohledem na hodnoty a podmínky území, dále zde patří prověřování a posuzování potřeby změn včetně jejich přínosu či rizik, vytváření podmínek za účelem snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, rovněž vytváření podmínek pro odstraňování následků náhlých hospodářských změn, rozvíjení kvality bydlení pomocí rozvoje sídelní struktury. Úkolem územního plánování je rovněž vytváření podmínek pro ochranu území, stejně tak jako zajištění civilní ochrany. Úkolem územního plánování je také určování nutných asanačních, rekonstrukčních a rekultivačních zásahů do území. Rovněž je třeba vytvářet podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů pro rozvoj území a využívat poznatků z různých oborů, jako je například architektura, urbanismus, ekologie a památková péče. V § 19 odst. 2 s. z. je jako další úkol územního plánování uvedeno také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje či územního plánu na udržitelný rozvoj území. (Česko, 2006a)

Mezi nástroje územního plánování patří územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí. (Územní plánování, 2011)

## 4.2 Orgány činné v oblasti územního plánování

Podle § 5 odst. 1 stavebního zákona vykonávají působnost ve věcech územního plánování především orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů je v této věci činné Ministerstvo obrany. Je nutno zmínit i činnost vlády, která je dle § 31 odst. 3 rovněž významná, protože schvaluje politiku územního rozvoje pořizovanou Ministerstvem pro místní rozvoj pro celé území ČR. (Česko, 2006a)

Orgány obce a kraje působí podle § 5 odst. 2 s. z. ve věcech územního plánování v přenesené působnosti, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje a Ministerstvo pro místní rozvoj může do jejich působnosti zasahovat jen v zákonem stanovených případech a pouze tehdy, kdy se jedná o rozvoj území státu, přičemž postupuje v součinnosti s orgány krajů a dotčených obcí, jak je stanoveno v § 5 odst. 5 s. z. (Česko, 2006a)

Na obecní úrovni je v rámci územního plánování aktivní dle § 5 odst. 5 s. z. obecní úřad obce s rozšířenou působností, zastupitelstvo a rada obce. (Česko, 2006a)

Dle § 6 odst. 1 stavebního zákona patří mezi úkoly obecního úřadu s rozšířenou působností v přenesené působnosti pořizování územního plánu a regulačního plánu pro území obce a územně plánovacích podkladů. Na žádost obce ve svém správním obvodu pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii a rovněž i vymezení zastavěného území. V případě, že nevydává územní rozhodnutí, je dotčeným orgánem v rámci územního řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování a rovněž působí jako dotčený orgán v řízení podle zvláštního právního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území. Stejně tak podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti a vykovává další činnosti podle tohoto zákona. (Česko, 2006a)

Dalším orgánem, který je činný na obecní úrovni je dle § 6 odst. 3 s. z. stavební úřad, který vydává územní rozhodnutí, územní souhlas, poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace a vykonává i další činnosti uvedené v tomto zákoně. (Česko, 2006a)

Zastupitelstvo obce je dalším orgánem obce a je vymezen v § 6 odst. 5 stavebního zákona. Zastupitelstvo obce rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního a regulačního plánu, schvaluje zadání pro zpracování návrhu územního plánu, vydává územní plán, projednává zprávu o uplatňování územního plánu. Rovněž vydává regulační plán a vykonává i další činnosti podle stavebního zákona. Zastupitelstvo obce vykonává též činnosti uvedené v § 6 odst. 6 s. z. a to v případě, že v obci není volena rada obce. (Česko, 2006a)

V § 6 odst. 6 s. z. je jako další orgán obce definována rada obce, která vydává tři druhy OOP, kterými jsou vymezení zastavěného území, územní opatření o asanaci a posledním opatřením obecné povahy vydávaným radou obce je územní opatření o stavební uzávěře. V samostatné působnosti uplatňuje též námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce a rovněž vykonává další činnosti podle s. z. (Česko, 2006a)

### 4.3 Opatření obecné povahy v územním plánování

Stavební zákon v části třetí definuje dohromady šest různých OOP. Jedná se o tyto akty:

- Zásady územního rozvoje,
- územní plán,
- zastavěné území,
- regulační plán,
- územní opatření o stavební uzávěře,
- územní opatření o asanaci území.

Vzhledem k tomu, že některá z výše uvedených OOP jsou navzájem provázána a hierarchicky uspořádána, je nutné, aby OOP na nižším stupni bylo v souladu s tím, které bylo pořízeno na stupni vyšším. Tohle tvrzení potvrzuje § 43 odst. 3 s. z., který uvádí, že „*Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.*“ (Česko, 2006a)

O problematice politiky územního rozvoje bude pojednáno níže.

#### 4.3.1 Zásady územního rozvoje

Dle § 36 odst. 3 stavebního zákona zásady územního rozvoje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí. Tím pádem lze zásady územního rozvoje označit za jakýsi mezičlánek stojící mezi územním plánem a politikou územního rozvoje. Územím, pro které jsou zásady územního rozvoje pořizovány, je kraj. V § 36 odst. 5 s. z. je uvedeno, že „*zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.*“ (Česko, 2006a)

Základním účelem zásad územního rozvoje je dle § 36 odst. 1 stavebního zákona stanovení zejména základních požadavků na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu a stanovení požadavků na jejich využití, zejména ploch nebo koridorů pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanovení kritérií pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich

využití. Pomocí zásad územního rozvoje lze rovněž vymežit plochu nebo koridor, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit. Tohle je zákonem označováno jako územní rezerva a nelze v ní provádět změny, kterými by došlo ke ztížení či znemožnění stanoveného využití. (Česko, 2006a)

Jak vymezuje § 36 odst. 2 s. z., existuje v rámci zásad územního rozvoje možnost uložení prověření změn jejich využití územní studií ve vybraných plochách a koridorech. V zásadách územního rozvoje lze vymežit plochu nebo koridor, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu a pak je součástí zásad územního rozvoje jeho zadání. V případě, že je regulační plán vydán z podnětu, je jeho součástí i přiměřená lhůta pro jeho vydání. (Česko, 2006a)

Proces, jehož výsledkem je vydání zásad územního rozvoje se skládá z několika částí.

První částí je pořízení návrhu zásad územního rozvoje. Návrh zásad územního rozvoje pořídí krajský úřad na základě zadání nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje a k návrhu krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, jak je stanoveno v § 37 odst. 1 s. z. Vyhodnocení pak krajský úřad projedná se zástupci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zemědělství, Ministerstva dopravy a Ministerstva kultury. Na základě zadání je návrh pořízen v případě prvních zásad územního rozvoje a zadání obsahuje hlavní cíle a požadavky jejich řešení. Zadání musí být zasláno dotčeným orgánům, dotčeným obcím, sousedním krajům a ministerstvu. Dotčené orgány následně mohou uplatnit své požadavky, včetně požadavků na vyhodnocení vlivu uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje na daném území. Požadavky mohou uplatnit ve lhůtě 30 dnů. Krajský úřad poté návrh zadání upraví podle výsledků projednání a následně jej předloží ke schválení zastupitelstvu. (§ 187 odst. 4 s. z.). Jak je stanoveno v § 42 odst. 1 s. z., je návrh pořízen na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje v případě, že tento dokument již existuje a tuto zprávu krajský úřad předkládá zastupitelstvu kraje nejpozději do čtyř let od vydání zásad územního rozvoje, případně od jejich poslední aktualizace (Česko, 2006a)

Společné jednání o návrhu zásad územního rozvoje oznámí krajský úřad spolu s místem a dobou nejméně 15 dnů předem dotčeným orgánům, Ministerstvu pro místní rozvoj a sousedním krajům. Ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání jsou dotčené orgány povinny uplatnit stanoviska. Ve stejné lhůtě mají sousední kraje možnost uplatnit připomínky. Po vypršení



lhůty nebude již ke stanoviskům a připomínkám přihlíženo (§ 37 odst. 2 s. z.). Ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí zašle krajský úřad dle § 37 odst. 4 s. z. návrh zásad územního rozvoje rovněž sousedním státům v případě, že může být jejich území prostřednictvím zásad územního rozvoje přímo ovlivněno a v případě zájmu daného státu je jim poskytnuta konzultace, které se krajský úřad ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem životního prostředí účastní. (Česko, 2006a)

Krajský úřad zašle návrh zásad územního rozvoje, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska, připomínky, vyjádření a případné výsledky konzultací Ministerstvu životního prostředí a Ministerstvu pro místní rozvoj. Ministerstvo životního prostředí do 30 dní od obdržení podkladů uplatní stanovisko, kdy je možné lhůtu prodloužit nejdéle o dalších 30 dnů v případě závažných důvodů, které Ministerstvo životního prostředí krajskému úřadu sdělí nejpozději do 30 dnů od obdržení podkladů. Zásady územního rozvoje je možné vydat i bez jeho stanoviska, pokud možnosti uplatnit stanovisko nevyužije (§ 37 odst. 6 s. z.). Dle § 37 odst. 8 s. z. Ministerstvo pro místní rozvoj stanovisko k návrhu zásad územního rozvoje z hledisek zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy a mezinárodní závazky, a souladu s politikou územního rozvoje, zašle krajskému úřadu rovněž do 30 dnů od obdržení podkladů, a i bez jeho stanoviska lze zásady územního rozvoje vydat. (Česko, 2006a)

Řízení o zásadách územního rozvoje začíná až poté, co je Ministerstvem pro místní rozvoj vydáno potvrzení o odstranění nedostatků, jak je stanoveno v § 37 odst. 9 s. z. (Česko, 2006a)

Návrh zásad územního rozvoje je doručen veřejnou vyhláškou. Nejdříve po 15 dnech ode dne doručení se koná veřejné projednání návrhu a vyhodnocení, ke kterému krajský úřad přizve jednotlivě ministerstvo, dotčené orgány, obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím a sousední kraje, nejméně 30 dní před veřejným projednáním (§ 39 odst. 1 s. z.). Veřejné projednání slouží dle § 39 odst. 2 s. z. k podání námitek, které mohou do 7 dnů uplatnit dotčené obce, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury a zástupce veřejnosti. Ve stejné lhůtě uplatní dotčené orgány a ministerstvo stanoviska k těm částem řešení, které byly od společného jednání změněny a rovněž je v této lhůtě možno uplatnit připomínky, které může uplatnit každý. K později uplatněným námitkám, stanoviskům a připomínkám nebude přihlíženo. (Česko, 2006a)

Po veřejném projednání návrhu následuje zpracování návrhu rozhodnutí o námitkách a úprav návrhu dle stanovisek dotčených orgánů. Návrhy jsou poté doručeny dotčeným orgánům a Ministerstvu pro místní rozvoj s výzvou, aby k nim uplatnily stanoviska ve lhůtě 30 dnů. V případě, že dotčený orgán nebo ministerstvo stanovisko v této lhůtě neuplatní, má se za to, že s návrhy souhlasí. V rámci veřejného projednání může ovšem dojít k situaci, kdy je nutné návrh upravit, případně zcela přepracovat některou jeho část. V případě, že dojde k podstatné úpravě návrhu, je krajským úřadem osloveno Ministerstvo životního prostředí a příslušný orgán ochrany přírody, aby vyjádřily své stanovisko, a poté je upravený návrh projednán na opakovaném veřejném projednání. Na tomto projednání lze nejpozději uplatnit stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky, jinak na ně nebude brát zřetel (§ 39 odst. 5 s. z.). Dle § 39 odst. 6 s. z. krajský úřad zahrne požadavky na přepracování do zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje za uplynulé období v případě, že je nutné zcela přepracovat část návrhu zásad územního rozvoje a je možné vydat samostatně tu část zásad územního rozvoje, u které byly splněny všechny požadavky k vydání. (Česko, 2006a)

Dále je krajský úřad dle § 40 odst. 1 s. z. povinný přezkoumat soulad návrhu zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje, s cíli a úkoly územního plánování a též s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. Krajský úřad má rovněž povinnost přezkoumat i soulad s požadavky zvláštních právních předpisů (například zákon o ochraně ovzduší, vodní zákon), stejně tak jako se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů a popřípadě též s výsledkem řešení rozporů. Zásady územního rozvoje musí mít své odůvodnění (§ 40 odst. 2 s. z.), které musí kromě náležitostí, jež vyplývají ze správního řádu, obsahovat zejména výsledek přezkoumání krajským úřadem, dále základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vlivů na životní prostředí, stanovisko Ministerstva životního prostředí včetně sdělení, jak bylo zohledněno a komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty. Během řízení může nastat situace, kdy pořizovatel dojde k závěru, že je návrh zásad územního rozvoje v rozporu se zákonem nebo požadavky, které jsou kladeny na soulad se zásadami územního rozvoje a jsou analyzovány v rámci přezkumu. Dle § 40 odst. 3 s. z. pak pořizovatel přistoupí k tomu, že návrh předloží k zamítnutí. (Česko, 2006a)

V § 41 stavebního zákona je popsán postup při vydávání zásad územního rozvoje a je zde uvedeno, že v případě, že je vše v pořádku, předkládá krajský úřad návrh na vydání zásad

územního rozvoje s jejich odůvodněním zastupitelstvu kraje. Zastupitelstvo kraje má povinnost ověřit, zda nejsou zásady v rozporu s politikou územního rozvoje, se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporu a se stanovisky Ministerstva pro místní rozvoj. Účinnost zásad územního rozvoje se řídí § 173 odst. 1 s. ř., kde je uvedeno, že opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. (Česko, 2006a)

V případě, že dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, má kraj povinnost uvést zásady územního rozvoje do souladu s tímto rozhodnutím či politikou územního rozvoje a do té doby nelze o těch částech, jež jsou v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách vymezeny, rozhodovat a postupovat (§ 41 odst. 3 s. z.). Dle § 42 stavebního zákona jsou zásady územního rozvoje aktualizovány každé čtyři roky. (Česko, 2006a)

#### 4.3.2 Územní plán

Územní plán je dalším opatřením obecné povahy v územním plánování. Jeho definice je obsažena v § 43 odst. 1 stavebního zákona. Podle ní stanoví územní plán *„základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezi zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.“* (Česko, 2006a)

Je možno říci, že to, co jsou pro kraj zásady územního rozvoje, je pro obec územní plán. Dle § 43 odst. 4 s. z. se územní plán vydává a pořizuje pro celé území obce, hlavního města Prahy a rovněž pro celé území vojenského újezdu a rovněž může být vydán pro vymezenou část území hlavního města Prahy. (Česko, 2006a)

Jak je uvedeno v § 43 odst. 5 s. z., je územní plán závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pak pro vydání územních rozhodnutí. (Česko, 2006a)

Územní plán má jistou vazbu na zásady územního rozvoje, kterou lze dokumentovat ustanovením uvedeným v § 43 odst. 1 s. z., které tvrdí, že v případě, kdy nejsou záležitosti nadmístního významu řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být tyto součástí

územního plánu pouze tehdy, pokud to krajský úřad z důvodu významných negativních vlivů, jež přesahují hranice obce, nevyloučí. (Česko, 2006a)

O pořízení územního plánu rozhoduje dle § 44 stavebního zákona zastupitelstvo obce buď z vlastního podnětu, nebo na návrh. Návrh může být podán orgánem veřejné správy, občanem obce, fyzickou nebo právnickou osobou, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce a posledním, kdo návrh podává je oprávněný investor. Návrh je dle § 46 odst. 1 s. z. podáván u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje a musí obsahovat identifikační údaje navrhovatele, včetně uvedení jeho vlastnických nebo obdobných práv k pozemku nebo stavbě na území obce, dále údaje o navrhované změně využití ploch na území obce, o současném využití ploch, uvedou se i důvody pro pořízení územního plánu a návrh úhrady nákladů na pořízení územního plánu. V odst. 2 téhož ustanovení s. z. je zmíněna povinnost pořizovatele po převzetí návrhu posoudit jeho úplnost. Dále je povinen posoudit soulad s právními předpisy a v případě zjištění nedostatků vyzve navrhovatele, aby je v přiměřené lhůtě odstranil. V případě, že navrhovatel nedostatky neodstraní tak, jak je po něm požadováno, je návrh odmítnut. V opačném případě, tedy tehdy, jsou-li všechny stanovené náležitosti splněny, návrh je pořizovatelem posouzen a s jeho stanoviskem bezodkladně předložen k rozhodnutí zastupitelstvu obce, jež je příslušné k vydání územního plánu (§ 46 odst. 3 s. z.). (Česko, 2006a)

V případě, že zastupitelstvo rozhodne o pořízení územního plánu, pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva zpracuje návrh zadání územního plánu, ve kterém jsou stanoveny hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu. V případě, že se jedná o územní plán hlavního města Prahy, je zde vymezeno řešené území (§ 47 odst. 1 s. z.). Návrh zadání je pořizovatelem zaslán dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu. Návrh je zaslán rovněž obci, pro kterou se pořizuje v případě, že je územní plán pořizován jiným obecním úřadem. Své písemné připomínky může u pořizovatele uplatnit každý do 15 dnů ode dne doručení. Do 30 dnů mohou dotčené orgány a krajský úřad uplatnit požadavky na obsah územního plánu, jež vyplývají z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. Ve stejné lhůtě mohou dle § 47 odst. 2 s. z. sousední obce uplatnit podněty a krajský úřad uplatní u pořizovatele stanovisko. (Česko, 2006a)

Po vypršení lhůt pro podávání připomínek a uplatnění požadavků upraví na jejich základě pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh zadání a ten je poté předložen ke schválení zastupitelstvu té obce, pro jejíž území je územní plán pořizován.

V odůvodněných případech, případně z podnětu dotčeného orgánu, uloží zastupitelstvo zpracování variantního řešení návrhu územního plánu. (§ 47 odst. 4 a 5 s. z.). (Česko, 2006a)

O návrhu je následně společně jednáno. O tomto jednání pořizovatel vyrozumí jednotlivě dotčené orgány, krajský úřad, obec, pro kterou je územní plán pořizován a sousední obce nejméně 15 dnů předem. Dotčené orgány mohou svá stanoviska uplatnit do 30 dnů ode dne jednání a ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit připomínky (§ 50 odst. 2 s. z.). Krajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem (toto se ovšem netýká územního plánu hlavního města Prahy). Pokud stanovisko nezašle do 30 dnů od obdržení stanovisek a připomínek, nepřekáží to vydání územního plánu. Pokud krajský úřad upozorní na nedostatky, musí se nejprve odstranit a krajský úřad o jejich odstranění vydá potvrzení. (Česko, 2006a)

Dle § 51 odst. 1 s. z. dojde k vyhodnocení výsledků projednání návrhu územního plánu ze strany pořizovatele ve spolupráci s určeným zastupitelem a tito rovněž zajistí řešení případných rozporů. Poté zajistí upravení návrhu na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledků řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. (Česko, 2006a)

Řízení o vydání územního plánu započne oznámením o veřejném projednání, které se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. K veřejnému projednání je nejméně 30 dnů předem přizvána obec, pro kterou se územní plán pořizuje, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce (§ 52 odst. 1 s. z.). Mohou být podány námitky a připomínky, kdy námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Podle Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 09. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, bod 64 nejsou námitky „omezeny pouze na části týkající se uvedených nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, nýbrž se mohou týkat jakékoli části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či zpracování.“ Připomínky může uplatnit každý nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání a ve stejné lhůtě mohou dotčené orgány uplatnit námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad mohou podle § 52 odst. 2 a 3 s. z. ve stejné lhůtě uplatnit stanoviska k těm částem řešení, které byly od společného jednání změněny. (Česko, 2006a)

Jakmile veřejné projednání skončí, jsou dle § 53 odst. 1 s. z. vyhodnoceny jeho výsledky a s ohledem na veřejné zájmy je zpracován návrh rozhodnutí o námitkách a připomínkách. Návrhy jsou poté doručeny dotčeným orgánům a krajskému úřadu s výzvou, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily svá stanoviska. V případě, že ve 30denní lhůtě stanoviska neuplatní, má se za to, že s návrhy souhlasí. V případě potřeby je návrh upraven. V § 53 odst. 2 s. z. je stanoveno, že dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, vyžádá si pořizovatel stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody a je-li na základě projednání nutné návrh územního plánu přepracovat, musí být přepracovaný návrh schválen zastupitelstvem obce, pro kterou je územní plán pořizován, a poté se musí opakovat všechny navazující kroky. (Česko, 2006a)

Jak stanoví § 53 odst. 4 s. z., dojde k přezkumu souladu návrhu územního plánu pořizovatelem v případě, že návrh územního plánu nemusí projít změnami. Pořizovatel přezkoumá především soulad s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě též s výsledkem řešení rozporů. Pořizovatel musí návrh odůvodnit podle § 53 odst. 5 s. z., kde je uvedeno, že součástí odůvodnění je zejména výsledek přezkoumání územního plánu podle odstavce 4, zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí, stanovisko krajského úřadu včetně sdělení, jak bylo tohle zohledněno, komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. V případě zjištění, že je návrh územního plánu v rozporu se zákonem nebo s požadavky, jež jsou uvedeny v odstavci 4, a o kterých se zmiňují výše, je návrh předložen k jeho zamítnutí. (Česko, 2006a)

Předložení návrhu zastupitelstvu příslušné obce je uvedeno v § 54 odst. 1-3 s. z., kde je psáno, že je nakonec předložen zastupitelstvu příslušné obce spolu s odůvodněním, které jej vydá po ověření, že návrh není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem rozporů a se stanovisky dotčených

orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. V opačném případě je návrh vrácen pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání nebo je zamítnut. (Česko, 2006a)

Vydaný územní plán musí být uveden do souladu se změněným nebo zrušeným rozhodnutím o námitkách, s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje, protože o rozporných částech územního plánu nelze rozhodovat (§ 54 odst. 4 a 5 s. z.). (Česko, 2006a)

Dle § 55 odst. 1 s. z. musí být pořizovatelem, nejpozději do 4 let od vydání územního plánu, předložena zpráva o uplatňování územního plánu v uplynulém období zastupitelstvu obce a toto se uskutečňuje pravidelně každé 4 roky včetně případné aktualizace. (Česko, 2006)

Existuje také možnost spojeného pořízení územního a regulačního plánu, které je vymezeno v § 57 stavebního zákona takto „*V odůvodněných případech je možno z rozhodnutí zastupitelstva obce spojit pořízení územního plánu a regulačního plánu. Spojené veřejné projednání musí splňovat požadavky pro projednání územního plánu i regulačního plánu.*“ (Česko, 2006a)

Zde bych ještě ráda zmínila podmínku zákonnosti územního plánu, která je vždy zkoumána v rámci soudního přezkumu a je jí chápáno to, že „*veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývajících musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).*“ (Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 07. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod IV.)nebo

### 4.3.3 Zastavěné území

Jak stanoví § 58 odst. 1 stavebního zákona je na území obce vymežováno jedno nebo i více zastavěných území. Hranice jednoho zastavěného území je tvořena čarou, jež je vedena po hranici parcel. Hranice může být ve výjimečných případech tvořena též spojnicí lomových bodů stávajících hranic či bodů na těchto hranicích. Do zastavěného území jsou zahrnuty pozemky v intravilánu, přičemž zde nepatří vinice, chmelnice, pozemky zemědělské půdy, jež jsou určeny pro zajišťování speciální zemědělské výroby či pozemky přiléhající k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků. Rovněž zde nepatří pozemky vně intravilánu, což jsou zastavěné stavební pozemky, stavební proluky, pozemní komunikace či jejich části, ze kterých ústí vjezdy

na ostatní pozemky zastavěného území, jiná veřejná prostranství a další pozemky, jež jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví (§ 58 odst. 2 s. z.). (Česko, 2006a)

Jak je uvedeno v § 58 odst. 3 s. z. zastavěné území má vazbu na územní plán, neboť je v něm zastavěné území vymezeno a změnou územního plánu je aktualizováno. (Česko, 2006)

Tohle ve své knize zmiňují i autoři Hegenbart a Sakař (2011, s. 146), kteří tvrdí, že *„zastavěné území je jedním z klíčových pojmů stavebního zákona. V případě změny v území (tj. změny jeho využití nebo prostorového uspořádání) v rámci zastavěného území nebo zastavitelné plochy lze použít některé zjednodušující postupy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu, jako například zjednodušené územní řízení nebo územní souhlas. Zastavitelnou plochu lze, na rozdíl od zastavěného území, vymežit pouze územním plánem, popřípadě zásadami územního rozvoje.“*

Může ovšem dojít k tomu, že územní plán nebude vydán. V takovém případě se postupuje dle § 59 odst. 1 s. z., kde je stanoveno, že obec může rozhodnout o pořízení vymezení zastavěného území svým obecním úřadem nebo požádat o pořízení vymezení zastavěného území úřad územního plánování a předá mu kopii katastrální mapy příslušného území. V případě, že není intravilán vyznačen v katastrální mapě, předá mu rovněž kopii mapy, ve které již vyznačen bude. Zastavěné území se vymezuje podle § 58 odst. 1 a 2 s. z. a je vydáno formou opatření obecné povahy. Do 60 dnů od obdržení žádosti a příslušných mapových podkladů či rozhodnutí o pořízení je pořizovatel do 60 dnů povinen navrhnout vymezení zastavěného území a svolá místní šetření, které oznámí nejméně 15 dnů předem. Místního šetření se účastní dotčená obec a dotčené orgány hájící veřejné zájmy na úseku ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa a státní památkové péče (§ 59 odst. 3 s. z.). Do 30 dnů ode dne místního šetření uplatní dotčené orgány svá stanoviska a pořizovatel poté na jejich základě upraví návrh vymezení zastavěného území, přičemž přihlíží i k výsledkům řešení rozporů. (Česko, 2006a)

V § 60 s. z. je definován postup pro vydání návrhu, kde je uvedeno, že o návrhu vede pořizovatel s dotčenými orgány řízení o jeho vydání, k němuž mohou vlastníci pozemků uvedených v § 58 odst. 2 s. z. a vlastníci sousedících pozemků podat námítky. Návrh je zveřejněn u příslušné obce. Poté je návrh upraven dle uplatněných stanovisek a námitek. Může nastat situace, kdy na základě řízení dojde ke změně návrhu. V případě, že k němu



dojde, koná se místní šetření. O projednání je pořízen zápis, ve kterém mohou dotčené orgány uplatnit svá stanoviska. K vydání zastavěného území dojde tehdy, kdy je v souladu s výsledky projednání. V opačném případě, rada obce schválí pokyny pro přepracování návrhu a poté je vrácen pořizovateli k úpravě a novému projednání. Může ovšem dojít k situaci, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí o námitkách či k jeho změně, v jehož důsledku je nutné změnit vymezené zastavěné území a v takovém případě pozbývá vymezení zastavěného území platnosti. Platnosti pozbývá vydáním územního plánu, který zastavěné území převzal. (Česko, 2006a)

K této věci se vyjádřil Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, s. 16 uvedl, že *„podmínkou pro vymezení zastavěného území samostatným postupem dle § 59 stavebního zákona je neexistence jakékoliv platné územně plánovací dokumentace typově odpovídající územnímu plánu dle citovaného zákona řešící dotčené území.“* Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku řešil situaci, kdy bylo obcí Slapy vymezeno zastavěné území a vydáno OOP, přičemž nebyla vzata v úvahu skutečnost, že pro dané území existoval územní plán z roku 1959. Soud dodal, že i v případě, kdy by *„zastavěné území v podrobném územním plánu z roku 1959 nijak vymezeno nebylo, znamená již pouhá existence tohoto územního plánu povinnost odpůrce vymezení zastavěného území přímo v tomto územním plánu, to však pouze v rozsahu jeho územní působnosti. V ostatním území obce, na něž se tento podrobný územní plán nevztahuje, zůstávají využitelnými všechny výše uvedené možnosti vymezení zastavěného území.“* (Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, s. 18)

#### 4.3.4 Regulační plán

Jak stanoví § 61 odst. 1 s. z. úkolem regulačního plánu je stanovit v řešené ploše podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Vždy musí stanovit podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. (Česko, 2006a)

Je závazný pro rozhodování v území a v případě, že je vydáván krajem, je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. Lze jím nahradit územní rozhodnutí a pak je nutno stanovit, která územní rozhodnutí nahrazuje. Nelze jím ovšem

nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu (§ 61 odst. 2 s. z.). (Česko, 2006a)

Dle § 62 s. z. může k vydání regulačního plánu dojít buď z podnětu nebo na žádost formou opatření obecné povahy, přičemž o pořízení z podnětu může rozhodnout z vlastního nebo jiného podnětu zastupitelstvo kraje v ploše nebo koridoru vymezeném zásadami územního rozvoje, zastupitelstvo obce v ploše nebo koridoru řešeném územním plánem, zastupitelstvo obce v případě, že není vydán územní plán, v zastavěném území nebo v nezastavěném území jen tehdy, pokud se nemění jeho charakter a konečně Ministerstvo obrany v ploše, která je součástí vojenského újezdu. Podnět je podáván u kraje nebo obce příslušné k vydání regulačního plánu. O pořízení regulačního plánu rozhodne příslušné zastupitelstvo a návrh zadání upravený dle svých požadavků předá pořizovateli; v opačném případě je podnět odložen (§ 64 odst. 1 s. z.). Pořizovatel zpracuje návrh zadání v případě, že zadání není součástí územního plánu nebo zásad územního rozvoje a poté návrh doručí buď veřejnou vyhláškou, nebo jej zašle dotčeným orgánům (§ 64 odst. 2 s. z.). K návrhu může každý uplatnit písemné požadavky a to do 15 dnů ode dne doručení návrhu. Dotčené orgány mohou u pořizovatele ve lhůtě 30 dnů od obdržení návrhu uplatnit vyjádření s uvedením požadavků na obsah zadání. Návrh je poté upraven dle požadavků a vyjádření a spolu s vyhodnocením, jak byly uplatněné požadavky a vyjádření do návrhu zapracovány, předložen příslušnému zastupitelstvu ke schválení. (Česko, 2006a)

Postup po schválení zadání popisuje § 65 s. z., kde je v odst. 1 stanoveno, že pořizovatel po schválení zajistí pro obec nebo kraj zpracování návrhu regulačního plánu, který obsahuje údaje o vlivu na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, včetně vyjádření vlastníků této infrastruktury. Poté se koná společné jednání, které pořizovatel oznámí nejméně 15 dnů předem dotčeným orgánům a dotčeným obcím, kdy je zároveň vyzve k uplatnění stanovisek k návrhu regulačního plánu do 30 dnů ode dne konání společného jednání a tyto jsou poté zaslány příslušnému úřadu. Dle odstavce 3 téhož § s. z. je návrh regulačního plánu doručen veřejnou vyhláškou, kdy k němu může každý do 15 dnů u pořizovatele uplatnit písemné připomínky. Na základě projednání je návrh regulačního plánu upraven. (Česko, 2006a)

Další možností vydání regulačního plánu je vydání na žádost, k čemuž může dle § 62 odst. 1 s. z. dojít na základě žádosti fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li to zásady územního rozvoje nebo územní plán, a je-li zadání regulačního plánu jejich součástí. Žadatel o vydání regulačního plánu může uzavřít dohodu o parcelaci, jak stanoví § 66 odst.

2 s. z. a obec nebo kraj mohou vydání podmínit tím, že se žadatel bude účastnit na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury. Pořizovatel posoudí úplnost žádosti (musí obsahovat stanoviska dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, návrh regulačního plánu upravený na základě stanovisek dotčených orgánů, vyhodnocení souladu návrhu regulačního plánu se zadáním, údaje o vlivu záměru na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu spolu s vyjádřením vlastníků této infrastruktury, dále doklady prokazující vlastnické právo žadatele nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám v řešené ploše, nelze-li práva ověřit v katastru nemovitostí, anebo souhlas vlastníků pozemků a staveb v řešené ploše nebo dohodu o parcelaci, k nimž žadatel nemá potřebné právo a konečně návrh plánovací smlouvy), vzájemný soulad předložených stanovisek a rovněž zajistí řešení případných rozporů. Návrh plánovací smlouvy je předkládán příslušnému zastupitelstvu (§ 66 odst. 3 a 4 s. z.). (Česko, 2006a)

Poté, co je návrh regulačního plánu upraven a posouzen, je dle § 67 odst. 1 s. z. pořizovatelem doručen spolu s oznámením o konání veřejného projednání veřejnou vyhláškou.

To se může konat až po uplynutí lhůty 15 dnů ode dne doručení a je k němu nejméně 30 dnů předem přizvána obec, pro kterou je regulační plán pořizován a dotčené orgány. Lhůty pro podání námitek a připomínek jsou uvedeny v § 67 odst. 2 s. z., kde je stanoveno, že do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání k němu každý může uplatnit připomínky. Ve stejné lhůtě může podat námítky žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, stejně tak jako vlastník pozemku nebo stavby, kterých se záměr týká, není-li přímo žadatelem a dále osoby, jestliže tak stanoví zvláštní právní předpis. V rámci námitek musí být uvedeno odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí, jež dokladují dotčená práva a rovněž zde musí být vymezeno území, jež je námítkou dotčeno. Výsledky projednání jsou poté vyhodnoceny pořizovatelem ve spolupráci s určeným zastupitelem a zpracovány, přičemž je brán ohled na veřejné zájmy, návrh rozhodnutí o námítkách a návrh vyhodnocení připomínek. Návrhy jsou doručeny dotčeným orgánům s výzvou se k nim ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení vyjádřit a v případě, že ve stanovené lhůtě není žádné stanovisko uplatněno, předpokládá se, že dotčený orgán s návrhy souhlasí. (Česko, 2006a)

Jak uvádí § 69 odst. 1 s. z. je návrh na vydání regulačního plánu předložen zastupitelstvu příslušné obce nebo kraje pořizovatelem. Návrh obsahuje rovněž odůvodnění a v případě, že se jedná o pořízení návrhu na žádost, obsahuje též schválenou plánovací

smlouvu. V případě, že je regulační plán v souladu s výsledky projednání či s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, stejně tak jako s cíli a úkoly územního plánování a s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, je zastupitelstvem vydán. V opačném případě, který je uveden v § 69 odst. 3 s. z., je návrh vrácen s pokyny pro jeho přepracování a k novému projednání, nebo je zastupitelstvem rovnou zamítnut. Nelze postupovat podle těch částí regulačního plánu, jež nejsou v souladu s rozhodnutím o námitkách do doby, než je obcí či krajem, jehož zastupitelstvo regulační plán vydalo, uveden do souladu s tímto rozhodnutím. Dle § 69 odst. 5 s. z. existuje možnost převodu práv a povinností z regulačního plánu vydaného na žádost. Toto je možné prostřednictvím písemné veřejnoprávní smlouvy, jejíž přílohou je regulační plán. (Česko, 2006a)

V § 70 s. z. je stanoveno, že v odůvodněných případech může zastupitelstvo obce rozhodnout o souběžném pořízení a vydání regulačního plánu, který je pořízen z podnětu a změny územního plánu, která je regulačním plánem vyvolána. Zde není nutný soulad regulačního plánu s těmi částmi územního plánu, které jsou měněny souběžně pořizovanou změnou územního plánu. Je nutné, aby byla změna územního plánu vydána, protože v návaznosti na to je vydán regulační plán, který změnu vyvolal. (Česko, 2006a)

Doba platnosti regulačního plánu je odvislá od toho, zda se jedná o regulační plán pořizovaný z podnětu či na žádost. V případě regulačního plánu pořizovaného na žádost je doba platnosti 3 roky od nabytí účinnosti a může být stanovena i delší, nejdéle však 5 let. Nejsou-li v uvedené lhůtě podniknuty zákonem definované kroky, pozbývá regulační plán platnosti. Dle § 71 odst. 6 s. z. lze regulační plán změnit nebo zrušit rozhodnutím příslušného zastupitelstva pouze na žádost toho, komu přísluší vykonávat práva z něj vyplývající. Jedná-li se o regulační plán pořízený z podnětu, je v § 71 odst. 1 s. z. stanoveno, že se doba platnosti u takto pořízeného regulačního plánu, jež nenahrazuje územní rozhodnutí, nestanovuje. Dojde-li ke změně podmínek, za nichž byl regulační plán pořízen a vydán, je příslušnou obcí nebo krajem zajištěna změna nebo je zrušen. V odst. 2 téhož ustanovení s. z. je stanoveno, že „*ustanovení o nahrazení územního rozhodnutí regulačním plánem z podnětu platí 3 roky ode dne nabytí účinnosti, není-li v něm v odůvodněných případech stanovena lhůta delší, nejdéle však 5 let; doba platnosti může být v odůvodněných případech prodloužena změnou regulačního plánu v době jeho platnosti.*“ (Česko, 2006a)

#### 4.3.5 Územní opatření o stavební uzávěře

Jak je uvedeno, v § 97 odst. 1 s. z. je prostřednictvím územního opatření o stavební uzávěře omezována či zakazována stavební činnost ve vymezeném území v případě, že by stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž je využití území upravováno. Územní opatření o stavební uzávěře je možno vydat i tehdy, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno OOP o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Zákonem je usilováno, aby byl zásah do práv případných stavebníků co možná nejmenší, a proto je prostřednictvím zákona ukládáno, aby byl zákaz nebo omezení jen v nezbytném rozsahu, a navíc nemohou být prostřednictvím územního opatření o stavební uzávěře omezeny, případně úplně zakázány, udržovací práce. (Česko, 2006a)

Dle § 98 odst. 1 s. z. je územní opatření o stavební uzávěře vydáváno v přenesené působnosti radou obce. Územní opatření o stavební uzávěře může být vydáno i radou kraje, a to v tom případě, že se územní opatření dotýká více obcí a také tehdy, je-li příslušná rada obce nečinná. (Česko, 2006a)

Návrh územního opatření o stavební uzávěře je písemně projednáván s dotčenými orgány, které mohou v 30denní lhůtě ode dne obdržení návrhu uplatnit svá stanoviska. Návrh územního opatření o stavební uzávěře je dohodnut s těmi dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska (§ 98 odst. 2 s. z.). Námitky proti tomuto návrhu může podat zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, jak je uvedeno v § 98 odst. 3 s. z. (Česko, 2006a)

Územní opatření o stavební uzávěře stanoví podle § 99 odst. 1 s. z. kromě omezení nebo zákazu stavební činnosti rovněž dobu trvání stavební uzávěry a popřípadě též podmínky pro povolení výjimek. (Česko, 2006)

V této věci se vyjádřil Nejvyšší správní soud, když ve svém rozsudku uvedl, že doba trvání stavební uzávěry, respektive její určení, se někdy může stát důvodem pro její napadení a následné zrušení Nejvyšším správním soudem. (Rozsudek NSS ze dne 16. 07. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30, s. 7) NSS poznamenal, že „*aktuální právní úprava klade důraz na dočasný charakter územního opatření o stavební uzávěře. Vydání územního opatření o stavební uzávěře je tedy možné pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území*

*z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle (připravované územně plánovací dokumentace, pokud již příprava této dokumentace pokročila přinejmenším do stádia schváleného zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření o využití daného území.“ (Rozsudek NSS ze dne 16. 07. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30, s. 8)*

V rozsudku se jednalo o obecně závazném nařízení o stavební uzávěře v klidové oblasti Hostýnských vrchů, jež bylo přijato prostřednictvím usnesení plenárního zasedání Okresního národního výboru v Kroměříži ze dne 18. 12. 1986. V předmětném rozhodnutí šlo o to, že nebyl splněn požadavek platné právní úpravy, kdy se nejednalo o stavební uzávěru dočasnou, ale naopak o uzávěru trvalou, a proto bylo předmětné obecně závazné nařízení Nejvyšším správním soudem zrušeno.

Situaci, kdy je územní opatření o stavební uzávěře zrušeno z důvodu toho, že je dovršeno účelu, pro který byla vydána, neúměrně dlouho trvá nebo ani není jisté, zda daného účelu bude vůbec dosaženo, dokládá Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 04. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-27, který pojednává o případu, ke kterému došlo v obci Říčany. Došlo k tomu, že vydání územního opatření o stavební uzávěře bylo zdůvodněno pořízením regulačního plánu. Doba trvání ovšem nebyla výslovně vymezena. Za dobu pěti let nebyl pořízen regulační plán a ani nebyly obcí Říčany podniknuty žádné kroky, které by k jeho pořízení směřovaly. Nejvyšším správním soudem bylo vysvětleno, že by ke zrušení muselo dojít i v případě, že by nebyl dán důvod pro zrušení z důvodu absence výslovně vymezené doby trvání stavební uzávěry, protože hlavním důvodem byla skutečnost „*že již dosavadní doba jejího trvání se jeví jako nepřiměřeně dlouhá za situace, kdy je zároveň provázena naprostou nečinností odpůrce při uskutečňování účelu, pro nějž byla stavební uzávěra vyhlášena, tedy při pořizování regulačního plánu.*“ (Rozsudek NSS, ze dne 20. 04. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-27, s. 6)

Z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře lze povolit výjimku, která je uvedena v § 99 odst. 3 stavebního zákona. Výjimka může být povolena příslušnou radou na žádost tehdy, neohrožuje-li její povolení sledovaný účel a proti rozhodnutí o výjimce nelze podat odvolání. (Česko, 2006a)

V návaznosti na zmíněné ustanovení zákona bych ráda poznamenala, že podle starého stavebního zákona podléhaly stavební uzávěry v některých hlediscích odlišnému režimu než ty, které jsou vydávány na základě aktuálně platného znění stavebního zákona. U stavebních

uzávěr vydaných formou obecně závazného předpisu podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, není možnost povolování výjimek orgánem, který je vydal z důvodu toho, že tento k tomu není zmocněn zákonem. K povolování výjimek byl zmocněn jen stavební úřad v případě, že byla stavební uzávěra vydána formou stavebního rozhodnutí tímto stavebním úřadem. (Rozsudek NSS ze dne 11. 09. 2008, č. j. 9 As 92/2007-63, odst. 3)

#### 4.3.6 Územní opatření o asanaci území

Jak stanovuje § 97 odst. 2 s. z. je územní opatření o asanaci území vydáváno na území, jež je postiženo živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je proto nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů této události a pro další využití území. Územní opatření o asanaci území je rovněž vydáváno pro zastavěné území, kde se nacházejí závadné stavby a jejich závadnost je způsobena hygienickými, bezpečnostními, požárními, provozními důvody nebo jsou škodlivé pro životní prostředí a je u nich nutné ve veřejném zájmu naříditi odstranění závad daných staveb a úpravy staveb a naříditi opatření k asanaci území. (Česko, 2006a)

Dle § 98 odst. 1 s. z. je územní opatření o asanaci území vydáváno v přenesené působnosti radou obce stejně jako v případě územního opatření o stavební uzávěře. Územní opatření o asanaci území může být vydáno i radou kraje, a to v tom případě, že se dotýká více obcí a také tehdy, je-li příslušná rada obce nečinná. (Česko, 2006a)

Návrh územního opatření o asanaci území je písemně projednáván s dotčenými orgány, které mohou v 30denní lhůtě ode dne obdržení návrhu uplatnit svá stanoviska. Návrh územního opatření o asanaci území je dohodnut s těmi dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska (§ 98 odst. 2 s. z.). Námitky proti tomuto návrhu může dle § 98 odst. 3 s. z. podat zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. (Česko, 2006a)

Územní opatření o asanaci území je dle § 100 odst. 1 s. z. vydáváno na základě přezkumu dotčeného území. Je vyhodnocován stav staveb a pozemků z hlediska ohrožení života nebo zdraví osob nebo z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování živelní pohromy či havárie. (Česko, 2006a)

Účel územního opatření o asanaci území stanoví § 100 odst. 2 s. z. a tímto účelem je stanovení územních a stavebně technických podmínek pro odstraňování dopadů živelní pohromy nebo havárie anebo závad v území a rovněž stanovení podmínky pro využití

vymezeného dotčeného území v budoucnu. Obsahem musí být seznam staveb, včetně uvedení pozemků, které musí být odstraněny nebo zabezpečeny z důvodu ohrožení života nebo zdraví osob či hrozby značných majetkových škod. (Česko, 2006a)

V odst. 4 téhož ustanovení s. z. je uvedeno, že vydaná územně plánovací dokumentace pozbývá v dotčeném území účinnosti dnem nabytí účinnosti územního opatření o asanaci území, a to až do doby vydání změny této dokumentace nebo do vydání nové. Územní opatření o asanaci území pozbývá účinnosti dnem, ke kterému dojde ke změně či vydání nové územně plánovací dokumentace. (Česko, 2006a)



## 5 POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Tuto kapitolu do své diplomové práce zahrnuji ze dvou důvodů. Tím prvním je to, že je politika územního rozvoje úzce spjata s územně plánovací dokumentací, což je uvedeno v § 31 odst. 4 s. z., kde je stanoveno, že „*politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.*“ Tím druhým je to, že pokud politika územního rozvoje nebude mít formu OOP, může být tento stav problematickým. Toto je poté dokládáno rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, o kterém pojednávám dále. (Česko, 2006a)

*„Politika územního rozvoje ČR je celostátní nástroj územního plánování, který slouží zejména pro koordinaci územního rozvoje na celostátní úrovni a pro koordinaci územně plánovací činnosti krajů a současně jako zdroj důležitých argumentů při prosazování zájmů ČR v rámci územního rozvoje Evropské unie.“* (Politika územního rozvoje České republiky, © 2012)

V § 31 odst. 1 stavebního zákona je uvedeno, že v období, pro které je politika územního rozvoje vydávána, určuje politika územního rozvoje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech a je přitom brán ohled na udržitelný rozvoj území. Dále určuje strategii a základní podmínky vedoucí k naplnění těchto úkolů. Účelem politiky územního rozvoje je pak dle odst. 2 koordinace tvorby a aktualizace zásad územního rozvoje, dále tvorba koncepcí schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady a rovněž má za úkol koordinovat a aktualizovat záměry na změny v území republikového významu a stanovit úkoly pro zajištění této koordinace. (Česko, 2006a)

Dle stránek Ministerstva pro místní rozvoj se „*v politice územního rozvoje rovněž vymezují oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území jednoho kraje, a dále stejně významné oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy a koridory a plochy dopravní a technické infrastruktury. Pro vymezené oblasti, koridory a plochy se stanovují kritéria a podmínky pro rozhodování o možnostech změn v jejich využití.*“ (Politika územního rozvoje České republiky, © 2012)

Obsahem politiky územního rozvoje je rovněž vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí jsou popsány a vyhodnoceny zjištěné a předpokládané závažné vlivy politiky územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné

alternativy, kterými jsou naplňovány cíle politiky tak, jak stanoví § 32 odst. 2 s. z. (Česko, 2006a)

Politika územního rozvoje je pořizována Ministerstvem pro místní rozvoj, a to pro celé území České republiky, a je schvalována vládou. Ministerstvo poté, dle § 31 odst. 3 s. z., zajistí, aby bylo ve Sbírce zákonů uveřejněno sdělení o schválení Politiky územního rozvoje, a celý dokument je zveřejněn způsobem, který umožní dálkový přístup. (Česko, 2006a)

Jak uvádí § 33 odst. 1 s. z., návrh politiky územního rozvoje je pořizován Ministerstvem pro místní rozvoj ve spolupráci s ostatními ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji. Návrh politiky územního rozvoje je dle odst. 2 pořizován na základě územně plánovacích podkladů, dokumentů určených k podpoře regionálního rozvoje, podkladů a dokumentů veřejné správy, které mají v mezinárodních a republikových souvislostech vliv na využívání území státu, například politik, strategií, koncepcí, plánu a programů, dále zprávy o stavu životního prostředí a mezinárodních závazků ČR vztahujících se k územnímu rozvoji. Návrh je poté zaslán spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území ministerstvům, jiným ústředním orgánům a krajům, které pak mohou do 90 dnů po jeho obdržení uplatnit svá stanoviska. Připomínky k návrhu mohou podávat i obce a veřejnost, kdy lhůta pro podání připomínek nesmí být kratší než šedesát dnů ode dne veřejného projednání, které Ministerstvo pro místní rozvoj oznámí nejméně 30 dnů předem. V odst. 5 je poté uvedeno, že je návrh zaslán i těm sousedním státům, jejichž území může být uplatňováním politiky přímo ovlivněno, a dotčeným státům je pak nabídnuta konzultace. Dle odst. 8 je po zohlednění výsledků vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisek, připomínek obcí a veřejnosti a případných vyjádření sousedních států a výsledků konzultací návrh politiky územního rozvoje upraven a poté projednán se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů. (Česko, 2006a)

Dle § 34 s. z. je poté návrh politiky územního rozvoje předložen vládě ke schválení. Spolu s návrhem je předkládána rovněž zpráva o projednání návrhu politiky územního rozvoje obsahující vyhodnocení stanovisek ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů, připomínek obcí a veřejnosti, případných vyjádření sousedních států a výsledků konzultací, dále výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí spolu se sdělením, jak bylo toto zohledněno a též sdělení, jak bylo zohledněno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením důvodů výběru přijaté varianty řešení. (Česko, 2006a)

Každé 4 roky je Ministerstvem pro místní rozvoj zpracována zpráva o uplatňování politiky územního rozvoje. Na základě zprávy pak vláda rozhodne o tom, zda bude politika územního rozvoje aktualizována či bude zpracován nový návrh politiky územního rozvoje (§ 35 odst. 1 a 4 s. z.). (Česko, 2006a)

Jak jsem již na začátku kapitoly předesílala, je za problematickou situaci považován stav, kdy politika územního rozvoje nemá formu OOP. Touto věcí se zabýval Nejvyšší správní soud, který se v Usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, s. 15 vyjádřil k otázce, zda je Politika územního rozvoje ČR opatřením obecné povahy. Dle názoru Nejvyššího správního soudu opatřením obecné povahy není z toho důvodu, že znaky opatření obecné povahy nenaplnuje jak z formálního, tak ani z materiálního hlediska.

Faktem je, že politika územního rozvoje nemá výslovně předepsanou formu OOP, ale mělo by se s ní jako s opatřením obecné povahy zacházet, neboť je možné u ní materiální znaky opatření obecné povahy vyzorovat. Zde bych ráda zmínila názor ÚS (i ten ovšem zastává názor, že politika územního rozvoje není opatřením obecné povahy), který v Nálezu ze dne 29. 03. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2087/07, bod 14 uvedl následující „*při posuzování toho, zda je možné určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je podle názoru Ústavního soudu nutno vycházet z toho, zda jsou všechny pojmové znaky opatření obecné povahy naplněny, čímž se rozumí konkrétnost předmětu a obecnost adresátů.*“

Dle Nejvyššího správního soudu je vhodné argumenty navrhovatelů daného řízení alespoň zvážit, neboť je na jejich základě možné dovodit konkrétnost předmětu regulace z pohledu toho, jak má politika územního rozvoje blízko k územně plánovací dokumentaci. Lze vyzorovat velice blízký vztah k zásadám územního rozvoje, neboť tyto stejně jako politika územního rozvoje stanovují podmínky pro využití území, vymezují území a plochy dopravní a technické infrastruktury atd. Je možné vyzorovat souvislosti i s územními plány. Konkrétnost předmětu spočívá i v přesném vymezení území, kterým je celé území České republiky. Nejvyšší správní soud však dospěl k názoru, že politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování, který ovšem nekonkretizuje regulaci určitého území, ale má za úkol pouze stanovit priority územního rozvoje v celorepublikových a mezinárodních souvislostech. (Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, s. 11)

Navrhovatelé ve věci obecnosti adresátů uvedli, že „*politika územního rozvoje je jako nástroj územního plánování závazným podkladem pro pořizování a vydávání zásad*

*územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Nezavazuje tedy kraje a obce jako pořizovatele zásad územního rozvoje a územních a regulačních plánů, ale všechny subjekty, které vstupují do území regulovaného politikou územního rozvoje (stavební úřady, stavebníky apod.). Okruh adresátů politiky územního rozvoje je tedy neurčitý, obecně vymezený.“ Nejvyšší správní soud se k uvedenému vyjádřil tak, že politika územního rozvoje je nástrojem, který je určen orgánům veřejné správy, nikoliv těm, vůči kterým je vykonávána. (Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, s. 14)*

Jako další argument, na jehož základě je možné politiku územního rozvoje označit za OOP, lze vzít skutečnost, že politiku územního rozvoje lze přezkoumat postupem dle soudního řádu správního z důvodu toho, že politika územního rozvoje je nadřazena územně plánovací dokumentaci a možnost napadení jednotlivých nástrojů územně plánovací dokumentace je dána zákonem, mělo by být toto umožněno i dokumentu, kterému podléhají akty na nižších úrovních. (Česko, 2006a)

Závěrem bych ráda doplnila názor Ústavního soudu k dané problematice, který ve svém plenárním nálezu Pl. ÚS 5/10 ze dne 29. 11. 2010 reagoval na pokus navrhovatelů domoci se zrušení části Politiky územního rozvoje. Řízení ukončené usnesením NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59 nebylo úspěšné.

V uvedeném plenárním nálezu Ústavní soud uvedl, že se „s námitkami uvedenými v ústavní stížnosti již řádně, racionálně a logicky obhajitelně vypořádal Nejvyšší správní soud, který posuzoval pojmové naplnění obou znaků opatření obecné povahy. Ústavní soud neshledal důvod závěry Nejvyššího správního soudu, jež se opíraly o jeho vlastní judikaturu a z judikatury Ústavního soudu též vycházely, jakkoliv zpochybňovat.“ (Plenární náleze Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 5/10, bod 10)

Ústavní soud rovněž doplnil, že prostřednictvím politiky územního rozvoje nedochází k regulaci určitého přesně vymezeného území tak, jak je tomu v případě územně plánovací dokumentace, nýbrž jejím prostřednictvím dochází k vyjádření záměrů státu v mezinárodním měřítku a vytváření základu pro regionální politiku na státní úrovni v potřebné míře obecnosti. Jedná se tedy o nástroj, jež pouze určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Nejedná se o nástroj stanovující postup v případě konkrétní situace, ale naopak stanovuje pouze rámcové úkoly pro následující územně plánovací činnost a rovněž koordinuje územně plánovací činnost obcí

a krajů, odvětvové a meziodvětvové koncepce, politiky a strategie. (Plenární náleží Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 5/10, bod 13)

## **6 ANALÝZA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU TÝKAJÍCÍCH SE OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY**

Na základě mého výběru zabývat se v praktické části územním plánováním z důvodu toho, že opatření obecné povahy je jeho nedílnou a hlavní součástí, rozhodla jsem se vybrat rozhodnutí NSS zabývající se právě územním plánováním, na kterém lze velice hezky doložit ustanovení stavebního zákona, správního řádu i soudního řádu správního, ze kterých v mé diplomové práci hojně čerpám.

### **6.1 Rozsudek NSS ze dne 30. 03. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53**

V rozsudku se jednalo o zrušení vydaného OOP – Územního plánu Prostějov, jehož zrušení se navrhovatel domáhal, protože se nachází na ploše, kde se rovněž nachází i výrobní areál navrhovatele, který byl tímto rozdělen na plochy se zcela odlišným určením, než bylo určení původní.

#### **6.1.1 Vymezení stran sporu**

- Navrhovatel: GALA, a. s.
- Odpůrce: statutární město Prostějov.

#### **6.1.2 Důvod iniciování sporu u NSS**

Důvodem bylo zamítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy Krajským soudem v Ostravě, u kterého se zrušení navrhovatel domáhal. Ten věc postoupil Krajskému soudu v Brně.

Proti rozsudku brojil navrhovatel kasační stížností z důvodu nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti.

#### **6.1.3 Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS**

Navrhovatel se domáhal zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Prostějov, jež vymezila rozvojovou plochu pro vznik městského subcentra Krasice, kdy se na ní nachází i výrobní areál navrhovatele. Oblast výrobního areálu dříve spadala do zóny průmyslové výroby, kdežto rozdělením byla rozdělena na plochy veřejného prostranství – veřejná zeleň, plochy smíšené obytné a plochy občanského vybavení – veřejná infrastruktura. Důsledkem je, že zde navrhovatel nemůže realizovat žádné stavby, stavební

úpravy či změny ve využití budov. Napadené OOP navíc znehodnocuje již provedené investice, které v posledních letech činily více než 30 milionů a znemožňuje další rozvoj.

Tomuto ovšem krajský soud nevyhověl a návrh zamítl. Ve svém rozhodnutí se navíc vůbec nevypořádal s námitkou týkající se stavební uzávěry, kterou navrhovatel namítal jako rozpornou. Krajský soud se nevyjádřil ani k námitce nesplnění požadavku vymezení základní urbanistické koncepce.

Krajský soud navíc uvedl, že rozvojová plocha, na níž se pozemky navrhovatele nacházejí, je vhodná k přestavbě, protože vykazuje problémy týkající se nevhodného stávajícího funkčního využití a zároveň struktury zástavby. Převzal tak argumentaci odpůrce bez dalšího přihlídnutí k navrhovatelovým důkazům.

Krajský soud ovšem uznal, že odpůrce pouze převzal obecná tvrzení obsažená ve stavebním zákoně týkající se souladu s úkoly a cíli územního plánování.

Odmítl se zabývat proporcionalitou napadeného opatření obecné povahy z důvodu pasivity stěžovatele, kdy námitky uplatněné až ve fázi opakovaného veřejného projednání posoudil jako nepřijatelné. Námitky takto posoudil i odpůrce.

#### **6.1.4 Argumentace jednotlivých stran**

##### **6.1.4.1 Navrhovatel**

Jako první navrhovatel (dále stěžovatel) namítal obcházení stavebního zákona spočívající ve využití institutu územní rezervy, kterého ovšem odpůrce při prověřování možnosti využití předmětných ploch nevyužil. Napadené opatření obecné povahy má dle stěžovatele faktické účinky stavební uzávěry, pro kterou však nebyla splněna podmínka stanovení nezbytného rozsahu a dočasnosti. K vydání stavební uzávěry je navíc příslušná rada obce, nikoliv zastupitelstvo, což rovněž nebylo splněno.

Dále uvádí, že potřeba vymezení městského subcentra Krasice namísto jeho výrobního areálu neplyne ani z územně analytických podkladů odpůrce, který měl při tvorbě opatření obecné povahy dbát stávající zástavby a brát ji jako limit možného využití daného území. Z těchto podkladů navíc neplyne vymezení urbanistické koncepce, s čímž se krajský soud již v žalobě nevypořádal a z toho důvodu toto stěžovatel označil jako rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel namítal nedostatečnost odůvodnění předmětného opatření obecné povahy týkající se souladu s úkoly a cíli územního plánování, protože odůvodnění pouze odkazovalo na výrokovou část napadeného OOP, což uznal i krajský soud.

Rovněž vyslovil námitku proti rozhodnutí krajského soudu ve věci nepřipustnosti námitek, protože ten je povinen zohlednit individuální okolnosti případu a vzít do úvahy práva a povinnosti osob, jimž by mohla být způsobena újma. Krajský soud tak ovšem dle stěžovatele neučinil. Stěžovatel navíc zpochybnil, že by byl pasivní v průběhu celého správního řízení, protože uplatnil námitky k opatření obecné povahy. V této věci ještě uvedl, že odpůrce pochybil, když nepřihlédl k závažnému dopadu předmětného opatření obecné povahy, jež spočíval v dopadu jak do jeho vlastnického práva, tak i do celkového rozvoje města.

V návaznosti na to uvedl v kasační stížnosti ty nezákonnosti OOP, které je třeba zohlednit bez ohledu na jeho procesní aktivitu ve správním řízení.

Dále uvedl, že krajský soud nepostupoval správně v případě, kdy se odmítl zabývat proporcionalitou OOP z toho důvodu, že námitky uplatnil až ve fázi opakovaného projednávání návrhu. O neproporcionalitě svědčí fakt, že napadené opatření obecné povahy nesplňuje požadavek minimalizace zásahů do práv z toho důvodu, že OOP mohlo být vymezeno způsobem, jež by do práv zasahoval mnohem méně invazivně. Časová neomezenost daného opatření je dle stěžovatele rovněž neproporcionální.

#### **6.1.4.2 Odpůrce**

Odpůrce uvedl, že veřejné subjektivní právo na neměnnost poměrů na daném území nikomu nesvědčí a možnost urbanistických proměn je přirozenou vlastností územního plánování. Dle něj navíc nelze spatřovat nezákonnost v nesouladu nově přijímané územně plánovací dokumentace s tou předchozí.

K územně analytickým podkladům odpůrce uvedl, že podklady se sice územím, kde se výrobní areál stěžovatele nachází, nezabývaly, ale již v počátcích pořizování OOP bylo dané území považováno za problematičké.

Dále namítal, že byl stěžovatel nečinný v průběhu pořizování opatření obecné povahy nečinný a nečinnost dle něj nemůže napravit ani žaloba ve správním soudnictví a ani podaná kasační stížnost.



Navíc se domnívá, že stěžovatel neužívá pojmu stavební uzávěra správně, neboť se o ní vede zcela jiné řízení a institut územní rezervy chápe rovněž chybně.

Přezkum opatření obecné povahy krajským soudem považoval za správný a v souladu s kritérii soudního přezkumu.

### 6.1.5 Argumentace NSS

Dle něj je názor krajského soudu o nepřipustnosti námitek proti OOP špatný z důvodu mechanické aplikace závěrů usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116 bez přihlídnutí k individuálním skutečnostem případu.

Nejvyšší správní soud nesouhlasil s argumentací stěžovatele týkající se jeho naprosté pasivity, protože námitky uplatnil až ve fázi, kdy k nim již nemohlo být přihlédnuto a zároveň ani neuvedl důvody, jež mu podání námitek ve fázi prvního veřejného projednání bránily. I zde lze uplatnit ustanovení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, které cituji níže (s. 81).

Nejvyšší správní soud k dané věci uvedl závažné důvody, pro které lze OOP zrušit i přes pasivitu stěžovatele v rámci správního řízení. Mezi ně řadí porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, jež zásadním způsobem předurčují proces přijímání a obsah OOP, kdy je nutné posuzovat závažnost důvodů u každé vznesené námítce individuálně. Toto ovšem nebylo dodrženo, když územní plán obsahoval pouze obecné odůvodnění, že další plochy pro rozvoj je třeba zajistit na základě majetkoprávních vztahů. Dalším důvodem bylo nedostatečné odůvodnění souladu předmětného územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, které pouze parafrázovalo zákonné ustanovení. Nesplněním této podmínky dochází k neschopnosti posouzení veřejnosti, dotčených orgánů státní správy, okolních obcí i soudů, zda nesplněním nedochází k jejich ohrožení. K tomuto podrobněji níže.

NSS konstatoval, že se judikatura ustálila na názoru, že *„proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy.“* (Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 16)

Z uvedeného tedy vyplývá, že stěžovatel nemůže úspěšně namítat neproporcionalitu přijatého řešení, ale i přesto se musí NSS zabývat námitkami týkající se nezákonnosti a pokud shledá závažné důvody, OOP zrušit.

K nezákonnosti a důvodům pro zrušení OOP se NSS vyjádřil následovně. Dle něj je zřejmá neslučitelnost předmětných ploch se stávající zástavbou. Tímto se ovšem územní plán nijak blíže nevypořádává. Navíc nelze zcela a bez vysvětlení narušit kontinuitu s předchozím územním plánem, a to ani přesto, že stěžovatel proti územnímu plánu nepodal námitky. Pokud navíc odpůrce plánované subcentrum vymežil bez řádného odůvodnění, aniž by vyřešil nesoulad mezi faktickým stavem a využitím daných ploch stanoveným novým územním plánem, nedosáhl tím realizovatelnosti subcentra v předvídaném rozsahu, což je dalším důvodem pro zrušení předmětné části OOP.

Co se námitky nedostatečného odůvodnění souladu napadeného OOP s úkoly a cíli územního plánování týče, shledal tuto NSS částečně důvodnou. Krajskému soudu dal zapravdu v tom, že jeho tvrzení jsou pro účely dané věci dostatečně konkretizována i přesto, že v hojné míře skutečně užívá parafrázi stavebního zákona, protože tvrzení odkazují na jednotlivé části územního plánu, jimiž mají být dané cíle a úkoly naplněny. Na druhé straně ovšem NSS, jak uvádím výše, uzavřel, že odpůrce vyšel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, v důsledku čehož zamezil možnosti rozvoje stěžovatelova areálu, aniž by zároveň umožnil vytvoření subcentra Krasice v daném rozsahu a čímž tedy porušil ustanovení § 19 odst. 1 písm. stavebního zákona a které zmiňují výše při studii stavebního zákona.

### **6.1.6 Konečné rozhodnutí NSS**

Na základě uvedených důvodů je ve věci úspěšným stěžovatel, protože Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a rovněž zrušil předmětnou část opatření obecné povahy z důvodu zjištění, že důvody pro zrušení této části existovaly již v řízení před krajským soudem.

Odpůrce má povinnost nahradit stěžovateli náklady soudního řízení, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

## **6.2 Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35**

Důvodem sporu bylo stanovení požadavků na opatření obecné povahy – zadání regulačního plánu. Jednalo se o zastavitelnou plochu, kdy odpůrkyně uvedla následující požadavky „*minimálně 30 % řešeného území bude použito na veřejné prostory (místní komunikace, veřejná prostranství a veřejná zeleň, vč. dětských hřišť)*“ a dále, že „*plocha určená*

*k zástavbě rodinnými domy po odečtení plochy pro veřejné prostranství bude výhradně využita pro individuální (příp. dvojdomy) rodinné domy.“*

Navrhovatelé, na jejichž pozemky předmětné OOP dopadá, se domáhali zrušení těchto částí, protože tímto přichází téměř o 4 miliony korun na ceně pozemků, což bylo doloženo znaleckým posudkem.

### **6.2.1 Vymezení stran sporu**

- Navrhovatelé: JUDr. A. S., Ing. V. S.
- Odpůrkyně: obec Bojanovice.

### **6.2.2 Důvod iniciování sporu u NSS**

Důvodem byl rozsudek krajského soudu, který zamítl návrh na zrušení předmětného OOP, se kterým ovšem navrhovatelé nesouhlasili.

Navrhovatelé proti rozsudku podali kasační stížnost z důvodu nezákonnosti, vady řízení a nepřezkoumatelnosti.

### **6.2.3 Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS**

Navrhovatelé podali návrh na zrušení daného opatření obecné povahy ke krajskému soudu, který ovšem návrh zamítl z důvodu toho, že navrhovatelé v procesu vedoucím k přijetí územního plánu nevyužili práva podat námitky, a to ani přesto, že byl územní plán řádně vystaven jak na úřední desce odpůrkyně, tak i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dále také dodal, že úspěch navrhovatelů u soudu je vyloučen, když nepodali námitky k otázce přiměřenosti zásahu do jejich práv a nelze ani uplatnit výjimku, která by podle rozsudku NSS ze dne 23. 05. 2013 č. j. 7 AOs 4/2012–31 odůvodňovala prolomení podmínky předchozího uplatnění námitek nepřiměřenosti zásahu.

Navrhovatelé (dále stěžovatelé) se níže uvedenými námitkami u Nejvyššího správního soudu domáhají zrušení tohoto rozsudku, resp. zrušení napadeného opatření obecné povahy.

## 6.2.4 Argumentace jednotlivých stran

### 6.2.4.1 *Navrhovatelé*

Stěžovatelé nesouhlasí se závěry napadeného rozsudku, které jsou podle nich v první řadě rozporné a dokládají to tvrzením, že krajský soud sice uvedl neuplatnění námitek nepřiměřenosti zásahu do jejich práv, současně ale uvedl, že se návrh zcela opírá o argument neproporcionálního zásahu do jejich vlastnických práv, a proto je dle nich očividné, že závěr krajského soudu nemá v provedeném dokazování oporu.

Stěžovatelé nesouhlasí ani s rozsudkem, že nelze uplatnit výjimku podle rozsudku NSS ze dne 23. 05. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, protože tento na jejich věc nedopadá, když napadená část územního plánu fakticky vyvlastňuje 30 % jejich majetku a je tedy mnohem více zasahováno do jejich ústavních práv, než je tomu v případě uvedeného rozsudku, kdy se jednalo o pouhý průchod domem.

Dále se domnívají, že je pouze na jejich vůli, v jakém rozsahu zpracují přístup k jednotlivým pozemkům v případě prodeje, a nelze jim vnucovat, aby tak učinili v uvedeném rozsahu 30 % z celkové výměry. Rovněž odmítají požadavek vymezení ploch veřejného prostranství a veřejné zeleně, protože dle jejich názoru by měly jít prostředky na předmětnou akci z pozemkového fondu toho orgánu, jež územní plán zpracovává.

### 6.2.4.2 *Odpůrce*

Odpůrkyně se zcela ztotožnila s rozsudkem krajského soudu a uvedla, že kasační stížnost neobsahovala žádný důvod pro neúčast v procesu vedoucím k přijetí územního plánu ze strany stěžovatelů.

Odpůrkyně rovněž navrhla, aby byla kasační stížnost Nejvyšším správním soudem zamítnuta jako nedůvodná a byla jí přiznána náhrada řízení.

## 6.2.5 Argumentace NSS

Dle NSS je ve věci sporná jen jedna otázka, kterou je to, zda mají stěžovatelé možnost se svým návrhem na zrušení opatření obecné povahy za daných podmínek uspět.

Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněným tvrzení, že by si krajský soud jakkoliv odporoval, když tvrdil, že stěžovatelé nemůžou být úspěšní, pokud namítají nepřiměřenost napadené části územního plánu teprve před soudem, protože se téhož nedomáhali již při přípravě územního plánu.

K věci nepřiměřenosti omezení zastavitelnosti pozemků o 30 % bych ráda uvedla citaci z rozsudku NSS ze dne 07. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 33, kde je uvedeno, že „*nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.*“

Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, bod II. sice pasivita stěžovatelů v průběhu pořizování OOP nebrání podat návrh na jeho zrušení, má však rozhodující vliv na výsledek řízení o návrhu. Návrh pak musí být zamítnut v tom případě, kdy je napadána proporcionalita opatření. V návaznosti na uvedené ustanovení NSS v rozsudku ze dne 07. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 32, uvedl, že „*v určitých případech nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování zásad územního rozvoje vliv na aktivní legitimaci navrhovatelů. V tomto případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu mělo být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem (...) zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.*“

Krajský soud tedy správně konstatoval, že není oprávněn provést odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na straně jedné a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, protože by takový postup nebyl souladný s ustanovením výše.

Zde bych opět ráda odkázala na konstatování NSS z jiného mnou vybraného rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 16, který jsem již citovala v předchozím rozhodnutí a ve kterém NSS konstatoval, že „*proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy.*“

### 6.2.6 Konečné rozhodnutí NSS

Na základě výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu a kasační stížnost proto není důvodná.

Soud uplatněné námitky neshledal důvodnými, a proto nemají stěžovatelé právo na náhradu nákladů řízení.

Právo na náhradu nákladů řízení bylo přiznáno odpůrkyni a stěžovatelé jsou tak povinni jí společně a nerozdílně uhradit náklady soudního řízení do 30 dnů od právní moci rozsudku.

## 6.3 Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 48/2016-42

Důvodem sporu bylo schválení rozhodnutí o vydání změny územního plánu sídelního útvaru Frymburk formou OOP, v němž odpůrce zařadil navrhovatelovy pozemky k nesprávnému funkčnímu typu. Proti tomuto navrhovatel brojil námitkami, kterým ovšem odpůrce nevyhověl.

### 6.3.1 Vymezení stran sporu

Jak jsem již zmiňovala v teoretické části, jsou účastníky řízení pouze navrhovatel a odpůrce.

- Navrhovatel: Leoš Janík (majitel pozemků).
- Odpůrce: městys Frymburk.

### 6.3.2 Důvod iniciování sporu u NSS

Důvodem bylo zamítnutí návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Krajským soudem v Českých Budějovicích.

Navrhovatel proti rozsudku krajského soudu brojil kasační stížností z důvodu, nezákonnosti, vady řízení a nepřezkoumatelnosti. Domáhal se zrušení jak rozsudku, tak i daného OOP.

### 6.3.3 Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS

Navrhovatel se u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhal zrušení předmětného OOP, v té části, jež se týkala pozemků v jeho vlastnictví. Krajský soud ovšem neshledal návrhové body navrhovatele důvodnými, a proto návrh na zrušení části OOP zamítl

s uvedením, že změna územního plánu není vůči navrhovateli diskriminační z toho důvodu, že do funkční plochy byly zahrnuty i jiné pozemky, než jen ty navrhovatelovy a ti jsou tedy omezeni stejně jako navrhovatel.

### 6.3.4 Argumentace jednotlivých stran

#### 6.3.4.1 Navrhovatel

Podle navrhovatele (dále stěžovatel) odporuje změna územního plánu zákonu a vybočuje ze zásad územního plánování z důvodu nedostatečného poměrování veřejných a soukromých zájmů vlastníků pozemků, jichž se dotýká, a k dosažení zamýšleného cíle nesměruje nejšetrnějším možným způsobem.

Stěžovatel vznesl námitku diskriminace z důvodu toho, že způsob, jakým bylo naloženo s jeho pozemky, se velmi lišil od toho, jakým bylo naloženo s pozemky okolními. Ty totiž byly přeřazeny do plochy s funkcí „*Rezidenčně komerční plochy nižší intenzity*“, kdežto stěžovatelovy pozemky byly přeřazeny k funkčnímu typu „*Veřejná prostranství – nábrežní promenáda*“. Odlišné zacházení nebylo krajským soudem nijak ospravedlněno, a proto stěžovatel považoval napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel dále vyslovil nesouhlas s aplikací § 3 odst. 1 vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, kde je uvedeno, že „*k naplňování cílů a úkolů územního plánování a s ohledem na rozdílné nároky na prostředí, se území člení územním plánem na plochy, které se s přihlédnutím k účelu a podrobnosti popisu a zobrazování v územním plánu vymezují zpravidla o rozloze větší než 2 000 m<sup>2</sup>.*“ (Česko, 2006b)

V souvislosti s touto uplatněnou námitkou pak odpůrce pracoval s alternativní variantou vymezení funkčních ploch na daném území. Za přepjatý formalismus poté stěžovatel považoval, že odpůrce variantní řešení nakonec odmítl právě s odkazem na § 3 odst. 1 a své počínání navíc vysvětlil až ve vyjádření k návrhu na zrušení části OOP v řízení před krajským soudem.

Pro nedostatek důvodů je dle stěžovatele rozsudek nepřezkoumatelný i proto, že krajský soud neupřednostnil princip ochrany vlastnického práva, minimalizace zásahů do něj a rovněž nerespektoval zásadu proporcionality a subsidiarity zásahů a z toho důvodu došel

k nesprávnému závěru. Krajský soud totiž nepřihlédl k variantě, již zvažoval odpůrce a prostřednictvím níž by bylo dosaženo obdobného, ovšem šetrněji vůči stěžovateli.

Snížení užitné hodnoty pozemků stěžovatele v důsledku změny územního plánu bylo dalším důvodem jeho námitek. Původní zařazení pozemků mezi „*Komerční plochy a plochy občanského vybavení specifikované*“ umožňovalo stěžovateli realizovat záměr výstavby nebo jiného komerčního využití pozemků a jejich přeřazení mezi výše zmíněné funkční plochy tomuto záměru bránilo.

Posledním důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, proti kterému stěžovatel brojil námitkami, byla jeho vnitřní rozpornost, kdy krajský soud na jedné straně uvedl, že k omezení vlastnického práva navrhovatele došlo a navrhovatel jej tedy musí strpět, na straně druhé však toto tvrzení popřel.

#### **6.3.4.2 Odpůrce**

Odpůrce se v průběhu projednávání změny k variantnímu návrhu vypořádání námitek vyjádřil zamítavě a námitkám nevyhověl ani z části s odůvodněním, že „*primární je zde zachování průchozího pruhu podél břehu pobřežní promenády, jinak by byl zcela narušen a popřen tento významný prvek urbanistické koncepce celého sídla. Návrh ploch veřejné zeleně, podtyp VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ – NÁBREŽNÍ PROMENÁDA navíc naplňuje potřeby obyvatel blízkých bytových domů.*“ Na základě uvedených důvodů dle něj nelze považovat zásah do vlastnického práva stěžovatele za nepřiměřený a rovněž se vyjádřil, že přehodnocení původního návrhu vypořádání námitek nepovažoval za neslučitelné se zákonem.

K námitce nesprávného užití § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. uvedl, že tímto pouze podpořil svá tvrzení v řízení před krajským soudem a odkaz na vyhlášku nepovažoval za přepjatý formalismus vzhledem k malé výměře pozemků.

Na závěr doplnil, že stěžovatel provedenou změnou není poškozen, neboť územní plán není nástrojem pro automatické zhodnocení pozemků a neexistuje na to právní nárok ani v případě, kdy ke zhodnocení může dojít.

#### **6.3.5 Argumentace NSS**

Dle Nejvyššího správního soudu je kasační stížnost důvodná z důvodu toho, že shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Dále uznal, že stěžovatel námitky uplatnil řádně a včas.



Ráda bych zmínila rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, ve kterém NSS uvedl, že „*na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné obsahové požadavky jako na jakékoli jiné správní rozhodnutí, mezi něž náleží i požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí.*“ (bod 154)

V návaznosti na to Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud tedy byly stěžovatelem uplatněny námitky, bylo povinností odpůrce o nich rozhodnout, uvést důvody rozhodnutí a rovněž uvést na základě čeho považoval námitky za nedůvodné. Toto sice odpůrce splnil, ale odůvodnění nesplňovalo materiální požadavky ve smyslu § 68 odst. 3 s. ř. („*V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“ (Česko, 2004)) a odůvodnění tedy shledává nedostatečným. Zde bych opět ráda zmínila jiné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým je rozsudek ze dne 18. 09. 2009, č. j. 9 Ao 1/2008-34, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že „*aby bylo možné následně posoudit, zda se příslušné rozhodnutí nachází v mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování obsaženými zejména ve stavebním zákoně, je nezbytné, aby příslušné správní orgány velice pečlivě zvážily všechny v úvahu přicházející varianty řešení území, a to především s ohledem na zajištění harmonického rozvoje lokality. Jimi zvolená varianta musí být následně dostatečným a přesvědčivým způsobem zdůvodněna. Konkrétním odrazem těchto variabilit v území jsou nesporně právě námitky dotčených vlastníků, jež by měly být důkladně a zároveň citlivě posouzeny a zhodnocena jejich důvodnost, případně nedůvodnost.*“ (s. 17). Zmíněné tvrzení NSS plně použitelné i v této věci.

Dle Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o námitkách stěžovatele nepřezkoumatelné z důvodu toho, že odpůrce nevysvětlil, z jakých důvodů nepostačuje zvažovaný pás pro nábřežní promenády a ani to, jak stěžovatelem uplatňovaný požadavek brání urbanistické koncepci. Dále také proto, že ve svém vyjádření nevyjasnil ani to, proč upřednostnil potřeby obyvatel bytových domů před těmi stěžovatelovými. A rovněž se dopustil toho, že neuvedl přesvědčivé důvody zařazení pozemků navrhovatele v celé jejich výměře do plochy „*Veřejná prostranství – nábřežní promenáda.*“

Vadou nepřezkoumatelnosti trpí i samotné OOP, neboť jeho součástí je toto nepřezkoumatelné rozhodnutí o námitkách.

Rozsudek je dle Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelný i z důvodu toho, že krajský soud napadenou část OOP nezrušil pro nedostatek důvodů, ale naopak ji podrobil věcnému přezkumu, protože k vadě nepřezkoumatelnosti soud přihlíží z úřední povinnosti a není tedy podstatné, zda ji stěžovatel namítal.

### 6.3.6 Konečné rozhodnutí NSS

Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. (*„Dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl.“* (Česko, 2000)) zrušil rozhodnutí krajského soudu. Dále zrušil i napadenou část opatření obecné povahy z důvodu toho, že důvody pro zrušení existovaly již v řízení před krajským soudem.

Dalšími kasačními námitkami se NSS nezabýval, jelikož nedostatek přezkoumatelnosti postačoval ke zrušení rozhodnutí i napadené části OOP.

Tímto rozsudkem řízení před správními soudy skončilo a bylo tedy rozhodnuto o vypořádání nákladů, které je odpůrce povinen uhradit do 30 dnů od právní moci rozsudku.

## 6.4 Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 115/2016-23

Rozhodnutí se týká obecně závazné vyhlášky – Regulačního plánu Veltrus v části Za Kaplí, který byl vydán městem Veltrusy a jehož zrušení se navrhovatelé domáhali u Krajského soudu v Praze spolu se zrušením rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje.

### 6.4.1 Vymezení stran sporu

- Navrhovatelé: a) Bc. L. H., b) Ing. arch. B. K.
- Odpůrce: město Veltrusy.

### 6.4.2 Důvod iniciování sporu u NSS

Důvodem iniciování sporu u NSS bylo odmítnutí návrhu na zrušení výše uvedené obecně závazné vyhlášky – regulačního plánu Krajským soudem v Praze pro opožděnost.

Navrhovatelé tedy proti rozsudku krajského soudu podali včasnou kasační stížnost z důvodu nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti.

### 6.4.3 Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS

Podle krajského soudu bylo zcela zjevné, že byl návrh podán opožděně, a proto se jím nemůže věcně zabývat. Své tvrzení podložil ustanovením § 101b odst. 1 s. ř. s., kde je uvedeno, že návrh na zrušení OOP nebo jeho části je možné podat do 3 let ode dne, kdy napadené OOP nabylo účinnosti. Toto tedy nebylo splněno, když OOP nabylo účinnosti v roce 2008 a k návrhu na zrušení došlo až v roce 2016, tedy po 8 letech.

Námítce, že lhůta 3 let od účinnosti regulačního plánu pro připuštění podání návrhu na jeho zrušení je neústavním zkrácením práv navrhovatelů krajský soud nepřisvědčil a odkázal se na usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 09. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13, bod II., kde se Ústavní soud touto věcí rovněž zabýval a protiústavnost předmětné úpravy zde neshledal a rovněž zde uvedl, že zmeškání lhůty nelze prominout.

Na závěr krajský soud uvedl, že rozšířenému senátu NSS byla ještě před vydáním jeho rozhodnutí předložena otázka, na níž není mezi jednotlivými senáty NSS nahlíženo jednotně. Jednalo se o to, zda lze zákonnost územního plánu přezkoumat pouze v rámci řízení o návrhu na jeho zrušení jakožto OOP, anebo zda je možné takto učinit i po uplynutí zákonné lhůty pro podání takového návrhu v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánů, které z daného územního plánu vychází, a tedy zda lze v daném ohledu na územní plán nahlížet jako na podzákonný právní předpis.

### 6.4.4 Argumentace jednotlivých stran

#### 6.4.4.1 *Navrhovatel*

Jako první navrhovatelé (dále stěžovatelé) uvedli nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu, kterou spatřovali v argumentaci judikaturou Ústavního soudu, aniž by krajský soud vysvětlil vhodnost aplikace v něm učiněných závěrů na tento případ. Dle stěžovatelů z daného odůvodnění není patrné, jak soud dospěl k závěru o časovém omezení možnosti domáhat se zrušení regulačního plánu.

Stěžovatelé krajskému soudu dále vytkli, že nevyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu a nepřerušil řízení do okamžiku vydání rozhodnutí rozšířeného senátu o předložené související otázce, kterou ve svém odůvodnění krajský soud uvedl. K této věci rovněž uvedli, že tato názorová nejednotnost měla krajskému soudu avizovat potřebu danou právní úpravu zkoumat z hlediska ústavnosti, což se ovšem nestalo.

Poslední námitkou je nemožnost domoci se po 3 letech po účinnosti regulačního plánu jeho zrušení, protože daná nemožnost dle jejich názoru nezákonným způsobem chrání, zřejmě protizákonný, postup správních orgánů. Odkazují se na čl. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého jsou si lidé v právech rovni.

#### 6.4.4.2 *Odpůrce*

Odpůrce se ke kasační stížnosti nijak nevyjádřil.

#### 6.4.5 Argumentace NSS

Kasační stížnost je dle NSS přípustná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Jen v případě přezkoumatelného rozhodnutí krajského soudu je možné se zabývat dalšími kasačními námitkami. NSS uvedl, že námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná, a to z toho důvodu, že je z usnesení krajského soudu zcela zřejmé, jak rozhodl, co jej k takovému rozhodnutí vedlo a jaký byl jeho právní názor na rozhodné otázky.

Druhou námitkou, kterou se NSS zabýval, byla námitka procesní vady řízení před krajským soudem, která se týkala toho, že krajský soud nevyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, o čemž jsem se zmiňovala výše. Ani tuto námitku neshledat NSS důvodnou. Své rozhodnutí odůvodnil tak, že pokud v době rozhodování krajského soudu byla předmětná otázka předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu, bylo na krajském soudu, zda řízení přeruší, nebo zda se rozhodne následovat jednu linii judikatury NSS, kdy ovšem bude muset čelit riziku, že tato může být následně popřena rozhodnutím rozšířeného senátu.

Další posuzovanou námitkou byla včasnost návrhu na zrušení OOP. Krajský soud k námitce uvedl citaci § 101a odst. 1 s. ř. s., kterou ve své diplomové práci uvádím a dle které platí, že: *„Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“* (Česko, 2002). Dále uvedl citaci § 101b odst. 1 s. ř. s., která uvádí, že: *„Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“* (Česko, 2002)

Co se tříleté lhůty týče, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že existence lhůty pro abstraktní přezkum OOP není v rozporu s právem na spravedlivý proces ani ochranou dalších ústavně garantovaných práv, jelikož osoby, do jejichž práv bylo na základě OOP individuálně zasaženo, mají možnost spolu s návrhem proti následnému individuálnímu aktu napadnout i zákonnost OOP.

V dané věci je rozhodné to, že návrh na zrušení územně plánovací dokumentace, kterou regulační plán je, nelze podat spolu s žalobou proti rozhodnutí ve věci nařízení odstranění stavby. Touto ovšem stěžovatelé proti rozhodnutí brojili. Stěžovatelé mohli podat pouze obecný návrh na zrušení regulačního plánu, což sice udělali, ale návrh byl opožděný, a proto krajský soud o jeho odmítnutí rozhodl správně. Právo stěžovatelů na spravedlivý proces nebylo dotčeno, neboť přezkumu regulačního plánu mohli dosáhnout, ale museli by tak učinit výše zákonným postupem.

#### **6.4.6 Konečné rozhodnutí NSS**

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji zamítl.

Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odpůrci v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

### **6.5 Rozsudek NSS ze dne 18. 01. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33**

Rozhodnutí se týká opatření obecné povahy – územní plán Česká Lípa, prostřednictvím kterého byly předmětné nemovitosti zařazeny do funkčního využití vodní nádrž suchá, s čímž navrhovatel nesouhlasil a domáhal se zrušení daného OOP.

#### **6.5.1 Vymezení stran sporu**

- Navrhovatel: T. P. (vlastník nemovitostí)
- Odpůrce: město Česká Lípa

#### **6.5.2 Důvod iniciování sporu u NSS**

Důvodem iniciování u NSS bylo zamítnutí návrhu na zrušení územního plánu Česká Lípa. S rozsudkem ovšem navrhovatel nesouhlasil, a proto proti němu podal kasační stížnost.

Rozsudek navrhovatel označil za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

### 6.5.3 Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS

Stavba byla z rekreačního objektu rekolaudována na stavbu určenou k trvalému bydlení. V roce 1999 požádal tehdejší vlastník o změnu územního plánu z důvodu nesouladu způsobu užití nemovitosti s tehdejším územním plánem města, kdy na základě žádosti byly nemovitosti přeřazeny do výše zmíněného funkčního využití, protože se předpokládalo, že v budoucnu dojde k vybudování suché vodní nádrže Žízníkov.

Navrhovatel, pan T. P., uvedl, že k takto upravenému návrhu územního plánu uplatnil námítky již v roce 2011, ve kterých požadoval zařazení pozemků do funkčního využití „bydlení venkovské nízkopodlažní“. Uvedl, že se odpůrce s těmito námitkami nijak nevypořádal, a proto navrhovatel podal návrh na zrušení předmětného územního plánu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem a spolu s ním i návrh na zrušení OOP – změna územního plánu města Česká Lípa.

Nové funkční zařazení totiž neumožňuje provedení stavebních úprav a riziko zaplavení navíc ovlivňuje hodnotu jeho nemovitostí dosti negativním způsobem, kdy navíc nové funkční zařazení zasahuje do jeho práva na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí.

Dále se dle něj odpůrce dopustil toho, že nezohlednil studii proveditelnosti, která se zabývala zvýšením ochrany sídel v povodí Ploučnice před povodněmi a která výstavbu suché vodní nádrže označila za neefektivní a bez významné ochrany proti povodním. Odpůrce tak nepostupoval v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

Krajský soud návrh na zrušení územního plánu zamítl a rovněž odmítl i návrh na zrušení OOP – změna územního plánu města Česká Lípa, protože navrhovatel nebyl v době podání vlastníkem předmětné nemovitosti, a tudíž nebyl oprávněn k podání námitek, a proto Krajský soud podání posoudil jako připomínku. Pasivitu odpůrce sice vyhodnotil jako nesprávný postup, nikoliv natolik závažný, aby na jeho základě došlo ke zrušení daného územního plánu.

Krajský soud navíc neuznal ani argumentaci týkající se nemožnosti provedení stavebních úprav. Dále se odmítl zabývat proporcionalitou zvoleného řešení, a to především ve věci týkající se omezení vlastnických práv stěžovatele a rovněž odmítl provést důkazy dokládající škodlivý vliv na životní prostředí z toho důvodu, že je navrhovatel uplatnil

až na ústním jednání před soudem po lhůtě k podání návrhu na zrušení OOP. Navrhovatel krajský soud vytkl, že své výhrady nevznesl již v době přípravy územního plánu.

#### **6.5.4 Argumentace jednotlivých stran**

##### **6.5.4.1 Navrhovatel**

Navrhovatel (dále stěžovatel) vytkl odůvodnění krajského soudu vnitřní rozpornost, protože z něj není zřejmé, jaké chyby se dopustil, a dle něj by nemělo smysl vznést další připomínky, když nemusely být vypořádané ani ty, které podal a věcně se jimi nezabýval ani soud.

Nesouhlasil ani s vyjádřením, že mu nové funkční zařazení nikterak nebrání ve stavebních úpravách a odkazuje se na rok 2015, kdy zamýšlel provedení rekonstrukce. Odpůrce k tomu tehdy uvedl, že mu žádost o stavební povolení bude zamítnuta pro nesoulad s územním plánem.

##### **6.5.4.2 Odpůrce**

Odpůrce se ztotožnil se všemi závěry krajského soudu, ovšem uvedl, že mu stěžovatelovy připomínky k návrhu územního plánu nebyly vůbec doručeny a své údajné podání stěžovatel doložil pouze kopií sporného dokumentu, která sice obsahuje podací razítko městského úřadu, ale v podacím deníku, který byl soudu předložen, o něm není žádný záznam.

#### **6.5.5 Argumentace NSS**

Nejvyšší správní vyhodnotil kasační stížnost jako přípustnou na základě splnění podmínek řízení.

Jako první NSS uvedl, že navrhovatel sice právo na podání návrhu na zrušení územního plánu má i přesto, že byl pasivní v průběhu pořizování územního plánu, jeho pasivita ovšem bude mít fatální dopad na důvodnost jeho návrhu (k tomuto srovnatelně Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, o kterém jsem se již několikrát zmiňovala výše).

Dále NSS uvedl nepřípustnost označení připomínky jako námitky, protože námitky jsou speciální a privilegovanou formou výhrad, jež je vyhrazena určitému okruhu osob (jsou uvedeny v § 52 odst. 2 stavebního zákona, ze kterého čerpám výše). Mezi ně ovšem navrhovatel v době podání návrhu v roce 2011 nepatřil. Připomínky však může

podat kdokoliv a mohou týkat prakticky čehokoliv. Pokud je tedy navrhovatel vznesl, má procesní právo na jejich vypořádání. Nejvyšší správní soud vzal v úvahu také to, že předchozí vlastník nemovitostí byl v době projednání právního návrhu územního plánu naprosto pasivní a proti omezení vlastnického práva nepodal námitky. Stěžovatel se tomuto sice bránil formou, která mu v jeho postavení příslušníka veřejnosti byla zákonem umožněna, následně však zůstal rovněž pasivní (mohl vznést plnohodnotné námitky při novém veřejném projednání, které se konalo v roce 2013, tedy v době, kdy již stěžovatel byl vlastníkem nemovitosti). V této věci dal NSS zapravdu krajskému soudu, když uvedl, že se stěžovatel nemůže úspěšně domáhat, aby soud v první linii přezkoumal proporcionalitu omezení jeho vlastnického práva, když svého práva uplatnění plnohodnotné námitky o neproporcionálním zásahu do svého vlastnického práva nevyužil.

Dle Nejvyššího správního soudu důvody napadeného rozsudku v podstatné míře obstojí a potvrzení rozsudku nebrání ani to, když se krajský soud pustil do úvah o závažnosti zásahu do vlastnického práva i přesto, že prvně uvedl, že proporcionalitu omezení vlastnického práva se zabývat nemůže, čímž své tvrzení poněkud relativizoval.

#### **6.5.6 Konečné rozhodnutí NSS**

Na základě posouzení kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stížnost není důvodná a zamítl ji.

Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odpůrci ve věci úspěch sice měl, ale podle spisu mu žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

### **6.6 Rozsudek NSS ze dne 19. 01. 2017, č. j. 10 As 156/2015-114**

Rozhodnutí se týkalo opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, části textového a grafického vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu (konkrétně trať Praha – České Budějovice, úsek Strančice – Bystřice u Benešova), kdy OOP bylo Krajským soudem v Praze zrušeno, s čímž odpůrce nesouhlasil.



### 6.6.1 Vymezení stran sporu

- Navrhovatelé: a) Obec Velké Popovice, b) Plzeňský Prazdroj, a. s., c) M. T., d) Ing. K. Z., e) Mgr. V. K., f) O. I., g) Ing. R. B., h) J. S., i) T. K., j) O. T., k) J. P., l) L. P., m) J. P., n) SPORTEX plus, s. r. o., o) K. A., p) Š. S.
- Odpůrce: Středočeský kraj.
- Na řízení se účastnili i další osoby, jež jsou označeny jako „osoby zúčastněné na řízení“, kterých bylo celkem 39.

### 6.6.2 Důvod iniciování sporu u NSS

Důvodem iniciování sporu u Nejvyššího správního soudu bylo podání kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu, se kterým odpůrce nesouhlasil.

### 6.6.3 Informace o sporu před tím, než byl dán podnět k NSS

Ke sporu došlo z důvodu toho, že Krajský soud v Praze zrušil opatření obecné povahy v částech, které uvádím výše. Ty zrušil proto, že v nich neshledal náležité odůvodnění, které by dokládalo nezbytnost vedení tratě přímo přes území obce Velké Popovice, jak bylo zamýšleno. Scházelo mu hlavně uvedení toho, zda předmětný koridor nebude zasahovat do zastavěného či k zastavění určeného území nepřiměřeným způsobem, a proto jsou tyto části podle něj nepřezkoumatelné.

Krajský soud rovněž shledal nedostatečným i vyhodnocení vlivu zásad územního rozvoje na životní prostředí, které spočívalo hlavně v kumulativních a synergických vlivech daného záměru, které sice byly identifikovány, nikoliv však posouzeny, což je nutnou součástí zásad územního rozvoje.

Dále se dle krajského soudu odpůrce dopustil toho, že v situaci, kdy byly přípustné dvě varianty řešení, které byly srovnatelné, vybral bez náležitého odůvodnění jednu z nich i přesto, že Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku preferovalo variantu druhou.

Krajský soud souhlasil i s podanou námitkou obce Velké Popovice, která mířila proti nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí. Rozhodnutí totiž bylo v rozporu s § 172 odst. 5 s. ř. („Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy.“ (Česko, 2004)), a proto tedy nepřezkoumatelné.

## 6.6.4 Argumentace jednotlivých stran

### 6.6.4.1 *Odpůrce*

Odpůrce (dále stěžovatel) na základě níže zmíněných důvodů navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Stěžovatel podal kasační stížnost, kde v první řadě namítal nesprávné posouzení nedostatečnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů předmětných zásad územního rozvoje. Podle něj toto posoudil v dostatečné míře a navíc uvedl, že není zřejmé, jakou by vyhodnocení mělo mít podobu z důvodu neexistence povinné metodiky.

Dle stěžovatele krajský soud libovolně rozšířil požadavky na zjištění skutkového stavu věci a to tak, že poté nebylo možno vydat zákonné OOP ke koncepci.

Rovněž uvedl, že stanovisko Ministerstva životního prostředí mu bylo doručeno až v termínu, kdy k němu nemusel přihlížet. (Jedná se o lhůtu dle § 37 odst. 2 stavebního zákona, kterou uvádím výše).

Stěžovatel se dále vyjádřil k odůvodnění rozhodnutí námítky podané obcí Velké Popovice a uvedl, že jej provedl přezkoumatelným způsobem, když odkázal na stanovisko Ministerstva dopravy.

Stěžovatel dále vyjmenoval obce, jichž se OOP bezprostředně týkalo, a které tak měl krajský soud vyrozumět o probíhajícím řízení a poskytnout jim možnost uplatnění svých práv. K vyrozumění ovšem nedošlo a podle rozsudku NSS ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004-75, odst. 5, může být toto bráno jako nezákonné rozhodnutí o věci samé a z toho důvodu by měl být rozsudek zrušen.

### 6.6.4.2 *Navrhovatelé*

Navrhovatelé ve svém vyjádření zmínili rozsudek NSS ze dne 15. 04. 2015, č. j. 8 AOs 5/2013-87, kde byly námítky shodné s těmi výše uvedenými posouzeny jako nedůvodné.

Dle nich nelze souhlasit s tvrzením, že krajský soud libovolně rozšiřuje požadavky na zjištění skutkového stavu, protože jsou stanoveny zákonem, a proto napadený rozsudek nelze pokládat za rozporný.

Odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námitek obce Velké Popovice dle nich nelze pokládat za řádné, protože z něj nelze zjistit, z jakých důvodů je nutné vymezit koridor tak, jak je zamýšleno.

K námitce neúčasti stěžovatelem uvedených obcí na řízení navrhovatelé uvedli, že krajský soud na úřední desku vyvěsil výzvu těm osobám, které hodlají využít práv osob zúčastněných na řízení, a pokud tak neučinily, nelze to dávat za vinu krajskému úřadu a k jeho tíži a nebude to tedy zakládat vadu řízení.

### 6.6.5 Argumentace NSS

Kasační stížnost je podle Nejvyššího správního soudu přípustná.

V první řadě NSS konstatoval, že danými zásadami územního rozvoje se již zabýval ve věci sp. zn. 8 AOS 5/2013, kde obsahově shodné námitky a nedostatečné posouzení vlivů na životní prostředí posuzoval a je tedy vázán závěry, které v tomto rozsudku uvedl.

Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatel je povinen identifikovat a rovněž vyhodnotit kumulativní a synergické vlivy, kdy mu povinnost plyne přímo ze zákona. Navíc citoval z rozsudku ze dne 21. 06. 2012, č. j. 1 AOS 7/2011-526, bod 90, kde uvedl, že *„úkolem odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat možné konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí, zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení, a zohlednit hodnocení těchto vlivů při výběru varianty záměru) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování, právě zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné od kumulace záměrů upustit, pozměnit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území tedy neodpovídá požadavkům bodu 5 přílohy stavebního zákona: napadené ZÚR tudíž vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu. Nejvyšší správní soud shledal námitku navrhovatele nedůvodnou.“* Ustanovení je dle NSS zcela v souladu se závěry krajského soudu v napadeném rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ještě navíc dodal, že neexistence metodické příručky nemá žádný vliv na správnost závěrů krajského soudu.

Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku, kde krajský soud uvedl, že *„tam, kde nejsou kumulativní a synergické vlivy znázorněny, je třeba určit, že takové vlivy nebyly zjištěny, popř. že takové vlivy jsou z hlediska ZÚR nevýznamné. To lze učinit i obecně ke všem nevyznačeným záměrům, avšak v případech, kdy mohou vzniknout pochybnosti, zejména tam, kde byly v tomto směru uplatněny námitky*

*a připomínky, je vhodné takový záměr vysvětlit i konkrétněji.* “NSS zjištění skutkového stavu nepovažoval za dostačující a odpovídající zákonným požadavkům.

Jako nepodstatnou námitku vyhodnotil Nejvyšší správní soud tu, která se týkala obdržení stanoviska MŽP až po termínu, kdy k ní již nemusel přihlížet z důvodu toho, že se stěžovatel doporučeními a námitkami v ní uvedených evidentně zabýval, když uvedl, že v tomto stanovisku není preferovaná druhá varianta a z jakého důvodu tomu tak je, a ke stanovisku tedy přihlížel.

Dle NSS stěžovatel dostatečně nezdůvodnil rozhodnutí o námitce obce Velké Popovice a uvedl, že vázanost stanoviskem dotčeného orgánu (zde Ministerstvo dopravy) stěžovatele nezbavuje povinnosti reagovat na konkrétně formulovanou námitku.

Dále Nejvyšší správní soud připustil, že řízení je vadné v tom případě, kdy se ho neúčastní osoby, které měly v řízení vystupovat jako osoby zúčastněné na řízení (v tomto případě stěžovatelem zmíněné obce), což může vyústit v nezákonné rozhodnutí o věci samé. Ze spisu krajského soudu však ověřil, že krajský soud nepochybil, když na své úřední desce výzvu těmto osobám vyvěsil.

#### **6.6.6 Konečné rozhodnutí NSS**

Dle Nejvyššího správního soudu nebyly námitky stěžovatele důvodné a neshledal ani jiné vady, které z úřední povinnosti zjišťuje.

Kasační stížnost nejvyšší správní soud zamítl.

Stěžovatel nemá z důvodu neúspěchu právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé byli naopak plně úspěšní, a proto jim přísluší náhrada nákladů ze strany stěžovatele a to do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak NSS rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, protože osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto případě se tak ale nestalo.

#### **6.7 Závěrečné zhodnocení analýzy rozhodnutí NSS**

Na základě provedené analýzy rozhodnutí NSS jsem dospěla k závěru, že Nejvyšší správní soud vyhoví té kasační stížnosti, v jejímž rámci je namítána nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu a této námitce NSS vyhoví. Nedostatek přezkoumatelnosti pak stačí k tomu,

aby se dalšími kasačními námitkami NSS vůbec nezabýval a zrušil jak rozhodnutí krajského soudu, tak i předmětnou část OOP. K tomu došlo v případě rozsudku NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 48/2016-42, kdy důvodem pro zrušení bylo nesplnění materiálních požadavků ve smyslu § 68 odst. 3 s. ř. a to z toho důvodu, že odpůrce nevysvětlil svůj záměr a rovněž neuvedl přesvědčivé důvody, které by dokládaly nutnost zařazení stěžovatelových pozemků k jinému funkčnímu typu. Vadou nepřezkoumatelnosti pak trpí i samotné OOP, protože toto nepřezkoumatelné rozhodnutí o námitkách je jeho součástí. Nepřezkoumatelností trpí rozsudek krajského soudu i tehdy, kdy napadenou část OOP nezruší pro nedostatek důvodů sám krajský soud, k čemuž v případě tohoto rozsudku došlo.

Dále z rozhodnutí vyplývá, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy je pasivita navrhovatelů v průběhu pořizování OOP. I přes pasivitu je ovšem možné podat návrh na zrušení OOP, jak uvádí usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, bod II., ale pasivita bude mít rozhodující vliv na výsledek řízení o návrhu a v případě, že je napadána proporcionalita opatření, musí být návrh zamítnut. Situaci, kdy byl stěžovatel úspěšným i přes jeho pasivitu, ukazuje rozsudek NSS ze dne 30. 03. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, kdy NSS zrušil jak rozhodnutí krajského soudu, tak i napadenou část OOP. V rozsudku je uvedeno, že v případě pasivity navrhovatele nemůže tento úspěšně namítat neproporcionalitu přijatého řešení, NSS má ale povinnost zabývat se námitkami, které se týkají nezákonnosti a OOP zrušit, pokud pro zrušení shledá závažné důvody. Závažným důvodem bylo nedostatečné zjištění skutkového stavu, v důsledku čehož došlo k zamezení možnosti rozvoje stěžovatelova majetku a tím došlo k porušení ustanovení § 19 odst. 1 písm. e) s. z. K tomu bych ještě ráda uvedla, že podle stavebního zákona může správní orgán rozhodující v rámci přezkumného řízení opatření, které neodpovídá právním předpisům, pouze zrušit, a nikoliv jej změnit tak, jak je stanoveno v § 97 odst. 3 s. ř. (*„Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně...“* (Česko, 2004c)), kdy zmíněné tvrzení dokládá uvedený rozsudek NSS.

Dále bych chtěla zmínit, že Nejvyšší správní soud napadenou část opatření obecné povahy zruší v tom případě, kdy důvody pro její zrušení existovaly již v řízení před krajským soudem, k čemuž došlo jak v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 48/2016-42, tak i v tom ze dne 30. 03. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53.

V dalším mnou vybraném rozsudku ovšem byla kasační stížnost shledána nedůvodnou právě z důvodu pasivity navrhovatele. Je jím rozsudek ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, kdy stěžovatelé uplatnili námitku nepřiměřenosti zásahu do jejich práv, čímž se rozumí neproporcionalita. Takto ovšem učinili teprve před Nejvyšším správním soudem. Opět je zde plně využitelné usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, které uvádím výše. Pro úplnost ještě uvedu rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 16, kde je uvedeno, že *„proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy.“* Navíc zde nebyly zjištěny závažné důvody, pro které by Nejvyšší správní soud OOP zrušil tak, jak je uvedeno výše. Posledním rozsudkem, kdy byla kasační stížnost shledána nedůvodnou z důvodu pasivity navrhovatele je rozsudek ze dne 18. 01. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33, kdy k zamítnutí kasační stížnosti došlo ze stejného důvodu jako v případě rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35.

Lze tedy dojít k závěru, že přezkoumání proporcionality se stěžovatel může úspěšně domáhat pouze v řízení před krajským soudem a v případě, že takto neučiní nelze po NSS požadovat, aby odbornou úvahu ve směru ochrany vlastnictví navrhovatelů provedl bez toho, aniž by před ním úvahu provedl příslušný správní orgán, protože takový postup by byl v rozporu s ústavní zásadou dělby moci.

Nedostatečné zjištění skutkového stavu bylo důvodem pro zrušení kasační stížnosti i v případě rozsudku NSS ze dne 19. 01. 2017, č. j. 10 As 156/2015-114, kdy byl ovšem stěžovatelem odpůrce tedy ten, kdo předmětné OOP vydal. Z toho vyplývá, že pokud by byl stěžovatelem navrhovatel, NSS této kasační stížnosti vyhověl, a proto tedy lze tvrdit, že nedostatečné zjištění skutkového stavu je posuzováno jako neslučitelné se zákonem a vždy tedy vyústí ve zrušení předmětného opatření obecné povahy.

Na závěr uvedu situaci, kdy NSS nevyhoví ani té kasační stížnosti, v jejímž rámci se stěžovatel domáhá přezkumu včasnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tato lhůta je stanovena § 101b odst. 1 s. ř. s. na 3 roky ode dne, kdy návrhem napadené OOP nabylo účinnosti. Navíc je zde stanoveno, že zmeškání nelze prominout. V rozsudku NSS ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 115/2016-23 se toho navrhovatelé dopustili ve chvíli, kdy byl regulační plán vydán v roce 2008 a návrh na jeho zrušení byl podán až v roce 2016. Proto tedy k jeho zrušení nedošlo.

## 7 NÁVRH MOŽNÝCH ZMĚN DE LEGE FERENDA

Závěrečná kapitola se zaměří na doporučení zákonodárcům ve věcech, které mi při zpracování mé diplomové práce přišly poněkud nepřiměřené k právům a oprávněným zájmům dotčených osob nebo nejasné, a které by si zasloužily de lege ferenda zákonnou úpravu.

### 7.1 Vyloučení práva podat námitky (vodní zákon)

Ustanovení § 115a odst. 3 vodního zákona, kde je stanoveno vyloučení práva podat námitky v případě většiny opatření obecné povahy vydaných v režimu vodního zákona (jedná se o situace kdy vodoprávní úřad může bez náhrady upravit, omezit či zakázat nakládání s povrchovými vodami, dále se jedná o vydání plánů povodí a plánů pro zvládnutí povodňových rizik, stejně jako o stanovení záplavových území a jejich aktivních zón) mi připadá jako nepřiměřené, co se práv a oprávněných zájmů dotčených osob týče, neboť toto není nikterak podloženo závažnými důvody, které by vyloučení jakkoliv podložily. Proto bych zákonodárci doporučovala rozsah vyloučení podání námitek zúžit jen na některá OOP, která jsou v režimu vodního zákona vydána (doporučuji vyloučení aplikovat na ta OOP, která jsou vydána na dobu nezbytně nutnou, což se týká OOP dle § 109 odst. 1. Tato OOP jsou vodoprávním úřadem vydávána z důvodu mimořádné situace, je tímto sledován veřejný zájem, a jakmile důvody zákazu či omezení pominou, OOP bude zrušeno). Vůbec nejlepší by dle mého bylo vyloučení práva podat námitky podle § 172 odst. 5 z vodního zákona odstranit a zakotvit jej pouze pro ty případy, kdy OOP bude vydáno jako reakce na nastalou situaci, kdy bude nutné okamžitě reagovat.

### 7.2 Aktivní legitimace

Dále bych se chtěla vyjádřit ke specifickým aktivní legitimace obce, kde bych zákonodárci doporučovala výslovně legislativně zakotvit vztah mezi obcí, jež se domáhá soudního přezkumu OOP a krajem, který OOP vydal z toho důvodu, že v této věci je dle mého mnoho výkladových nepřesností. Domnívám se tak proto, že § 101a odst. 1 s. ř. s. nestanovuje nutnost zkrácení práv obce jako podmínku pro podání návrhu na zrušení OOP. Obec ovšem nemůže před správními soudy uspět, pokud ke zkrácení jejich práv nedojde. Zde se nabízí otázka, zda se obec musí nacházet na území toho kraje, který napadené OOP vydal. Tady bych se ráda vrátila k územnímu plánování a územně plánovací dokumentaci. Jak jsem již zmiňovala, je nutné, aby OOP na nižším stupni bylo v souladu

s tím, které bylo pořízeno na stupni vyšším, na jehož území se nižší ÚSC nachází. Z toho lze odvodit, že případné zkrácení na právech se bude převážně týkat těch obcí, které se nachází na území kraje, který vydal předmětné OOP. Pokud by ovšem byly tímto OOP na svých právech zkráceny i obce, které s krajem, které OOP vydal, sousedí, aktivní legitimace by jim taktéž svědčila, avšak jejich postavení by bylo odlišné. Nahlíželo by se na ně jako na „normální“ navrhovatele dle § 101a odst. 1 s. ř. s., nikoliv jako na obec.

V rámci doporučení týkajících se aktivní legitimace bych ještě ráda zmínila nemožnost zástupce veřejnosti podat návrh na zrušení OOP (konkrétně územního plánu). Toto je odepřeno i osobám, které v řízení zastupoval. Myslím si, že právo podat návrh na zrušení OOP nelze předem vyloučit a případným zkrácením práv by se měl zabývat soud, který ve věci rozhoduje. Zároveň lze negativně soudit vyloučení možnosti zástupce veřejnosti dát podnět k soudnímu přezkumu OOP dle § 101a a násl. s. ř. s., protože náleželi-li možnost spolku, měla by v rámci odůvodnění náležet i zástupci veřejnosti, kterému rovněž přísluší aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách, jenž jsou součástí odůvodnění OOP. (Usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, odst. 1)

Dle mého je poněkud nesmyslné, že je zástupci veřejnosti umožněno podat námítky proti územnímu plánu tak, jak to stanoví stavební zákon a rovněž je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách, ale již mu není umožněno podat návrh na zrušení OOP (územního plánu) ani dát podnět k jeho soudnímu přezkumu.

Tato problematika by si rovněž zaslouhovala de lege ferenda zákonnou úpravu.

### 7.3 Pasivní legitimace

Rovněž bych chtěla doporučit de lege ferenda výslovnou zákonnou úpravu týkající se ustanovení §101a a násl. s. ř. s. Jak jsem již v teoretické části uvedla, vyvolává uvedené ustanovení zákona otázku, zda je pasivně legitimovaným daný ÚSC nebo zastupitelstvo jako jeho orgán v případě, že je OOP vydáno zastupitelstvem obce či kraje. I přesto, že se k tomuto v mnoha rozsudcích vyjádřil NSS a další autoři, pokládám toto za velice matoucí, a to především z toho důvodu, že § 101a odst. 3 s. ř. s. uvádí, že „*Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.*“, kdežto na základě mnou provedené analýzy rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsem dospěla k závěru, že pasivně legitimovaným je vždy ÚSC. U každého mnou vybraného tomu tak bylo i přesto, že dané OOP vydalo zastupitelstvo ÚSC (konkrétně rozsudek NSS



ze dne 30. 03. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53), a proto se ztotožňuji s názorem NSS, který uvedl v usnesení ze dne 21. 07. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod III, které uvádím v teoretické části a kde NSS tvrdí, že „*odpůrcem v řízení (...) o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo*“.

Doporučuji ovšem ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. upravit tak, aby z něj přímo vyplývalo, kdo je v daném případě pasivně legitimovaným a ustanovením se poté také řídit, aby nevznikal rozpor.

#### **7.4 Režim přezkumu OOP dle správního řádu**

Co se přezkumu OOP týče, našla jsem několik nedostatků, ke kterým bych se ráda vyjádřila. Jako první bych ráda uvedla nemožnost obnovy řízení u OOP. Nemožnost vyplynula ze závěru č. 2 poradního sboru ministra vnitra ze dne 9. 5. 2005. Dle mého názoru ovšem nemožnost obnovy řízení z § 100 s. ř. nikterak nevyplývá. Přezkumné řízení u OOP je upraveno též nedostatečně, když § 174 odst. 2 pouze stroze konstatuje možnost přezkumu OOP v rámci přezkumného řízení. Myslím si, že by nebylo od věci právní úpravu týkající se přezkumu opatření obecné povahy lépe formulovat tak, aby z ní jasně vyplýval charakter tohoto řízení, protože současná právní úprava jednoznačnou odpověď neposkytuje. Doporučovala bych především jasně vymezit účastníky přezkumného řízení nebo stanovit, kdo právo na přezkumné řízení nemá, protože z výkladu judikatury lze cítit jakousi nerovnost týkající se procesních práv subjektů, které mají jinak vzájemně rovné postavení, když je postavení účastníka přezkumného řízení přiznáno výhradně ÚSC.

#### **7.5 Vztah námitek a návrhu na zrušení OOP**

Také bych se ráda vyjádřila ke vztahu námitek a návrhu na zrušení opatření obecné povahy, což je problém, se kterým se právní praxe často potýkala. Jedná se o otázku, zda je podání námitek předpokladem nezbytným pro podání návrhu na zrušení OOP. Zde uvedu usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, bod II., který jsem zmiňovala již výše v praktické části, ze kterého nutnost uplatnit námitku ve fázi přípravy OOP pro podání návrhu na jeho zrušení nevyplývá. Podle NSS by stanovení nutnosti podat námítky mohlo vést k odepření spravedlnosti, protože nepodání mohly bránit objektivní důvody. Názor NSS se ovšem vymyká ustanovení § 5 s. ř. s., které stanoví, že „*Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, přípouští-li*

*je zvláštní zákon.* “ I přesto, že námitky mezi řádné opravné prostředky nepatří, protože jimi nelze dosáhnout zrušení OOP, bylo by dle mého záhodno uvažovat o obdobné aplikaci ustanovení § 5 s. ř. s. i na opravné prostředky dle § 172 odst. 5 s. ř. nebo bych doporučovala přeformulování ustanovení § 5 s. ř. s. tak, aby z něj jasně vyplynulo, že pasivita ve fázi přípravy OOP bude mít fatální dopad na důvodnost návrhu pro zrušení OOP. Vyplývá to z rozhodnutí NSS ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33, které jsem v rámci praktické části analyzovala, kde NSS uvedl, že navrhovatel sice právo na podání návrhu na zrušení územního plánu má i přesto, že byl v průběhu pořizování územního plánu pasivní, k pasivitě ovšem bude přihlédnuto a negativně se na důvodnosti návrhu odrazí. K této věci jsem se vyjádřila i v rámci závěrečného zhodnocení analýzy rozhodnutí NSS, kde uvádím, v jakém případě lze uspět i přes pasivitu v průběhu pořizování OOP.

Závěrem pouze dodám, že právní úprava institutu OOP si zaslouží jisté změny týkající se především ochrany práv a oprávněných zájmů dotčených osob i přesto, že judikatura NSS se snaží tuto právní úpravu jaksi nahrazovat. Právě toto nahrazování není vhodným řešením, pokud přihlédneme k právní jistotě adresátů, a to hlavně proto, že judikatura NSS dost často zásadním způsobem odporuje ustanovením právních předpisů.

## ZÁVĚR

Cílem mé diplomové práce bylo navržení možného řešení nedostatků současné účinné právní úpravy opatření obecné povahy de lege ferenda pomocí analýzy vybraných aktuálních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajících se opatření obecné povahy, kdy jsem se zaměřila na územní plánování. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsem vybrala tak, aby co nejlépe odpovídala obsahu mé práce a mohla jsem pomocí nich co nejlépe demonstrovat skutečnosti obsažené jak v teoretické, tak i praktické části této práce. Na základě zjištěných skutečností byl vypracován návrh na odstranění nedostatků současné účinné právní úpravy opatření obecné povahy de lege ferenda.

Práce se skládá ze tří částí, teoretické, praktické a projektové.

Teoretická část práce byla vypracována na základě literární rešerše. Zaměřovala se na vymezení pojmu a funkcí veřejné správy obecně a dále se podrobněji zaměřila na charakteristiku opatření obecné povahy, včetně procesu tvorby a přezkumu. Dále jsem do teoretické části zahrнула i legislativní rámec týkající se opatření obecné povahy. Čerpáno bylo z knižních zdrojů, zákonů a judikátů České republiky i webových stránek.

Opatření obecné povahy vzniklo jako reakce na pochybnosti, zda abstraktní a konkrétní právní akty jsou dostačující pro efektivní plnění úkolů veřejné správy. Správní řád opatření obecné povahy vymezuje pouze negativně. V případě opatření obecné povahy hovoříme o aktech tzv. smíšené povahy, které již ve svém základu vykazují znaky jak normativních, tak i individuálních správních aktů. Zmínila jsem i materiální a formální pojetí opatření obecné povahy a to proto, že vyřešení této otázky je důležité z toho důvodu, že příklon k jedné z koncepcí pomůže vyřešit uvedené problémy. Dále jsem zde popsala proces tvorby opatření obecné povahy, kde zmiňuji zahájení řízení o OOP, doručování návrhu OOP, formu řízení o vydání OOP, právní prostředky k uplatnění práv dotčených osob, kterými jsou námítky a připomínky a konečně oznámení a účinnost opatření obecné povahy. Zaměřila jsem se i na přezkum opatření obecné povahy, který je možný pomocí přezkumného řízení, cestou správního soudnictví a rovněž cestou ústavního soudnictví. Poslední kapitola teoretické části je věnována legislativnímu rámci, který se týká opatření obecné povahy, kde je popsáno, že vedle správního řádu je pravomoc správních orgánů vydávat akty ve formě opatření obecné povahy zakotvena i ve zvláštních zákonech.

V praktické části byla provedena studie zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Jako první jsem se zaměřila na územní plánování obecně.

Dále jsem se zaměřila na orgány činné v této oblasti a největší část praktické části jsem věnovala opatření obecné povahy v územním plánování. Jednu kapitolu jsem zde věnovala i politice územního rozvoje, a to ze dvou důvodů. Tím prvním je to, že je politika územního rozvoje úzce spjata s územně plánovací dokumentací, což dokládá § 31 odst. 4 s. z. Tím druhým důvodem je skutečnost, že pokud politika územního rozvoje nebude mít formu OOP, může být tento stav problematickým. Poznatky zde zjištěné jsem doplnila ustavením judikatury NSS, názory některých autorů a informacemi z webových stránek.

V projektové části byla provedena analýza vybraných aktuálních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které jsem vybrala tak, abych na nich mohla co nejlépe demonstrovat poznatky zjištěné v obou předchozích částech práce. Vybrala jsem šest rozsudků zaměřujících se na územní plánování a na základě zjištěných skutečností jsem poté provedla závěrečné shrnutí, kde uvádím, v jakých případech NSS kasační stížnosti vyhověl a v jakých nikoliv.

Analýza byla spolu se zjištěnými poznatky ze zákonů, další judikatury NSS a literatury podkladem pro vypracování návrhu možného řešení mezer účinné právní úpravy de lege ferenda a dosažení tak hlavního cíle mé diplomové práce a tomuto je věnována poslední kapitola.

**SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY**

DENHARDT, Robert B. and Janet V. DENHARDT. *Public administration: an action orientation*. 6th ed. Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning, 2009, 487 s. ISBN 978-0-495-50282-1.

FILIP, Jan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; HOLLÄNDER, Pavel. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, 896 s. ISBN 978-80-7179-599-5.

HEGENBART, M., SAKAŘ, B., . a kol. *Stavební zákon*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2011. 490 s. ISBN 978-80-7400-044-7.

HENDRYCH, D. a kolektiv. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, D. a kolektiv. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0.

CHANDLER, J. A. *Comparative public administration*. 2nd ed. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014, 254 s. ISBN 978-0-415-56928-6.

JEMELKA, Luboš et al. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4.

KINDL M., KRAMÁŘ K., RAJCHL J., TELECKÝ D., *Základy správního práva*. 2, vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Edice učebnic Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4276-6.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 1. 2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. 464 s. ISBN 80-875-7635-7.

PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, 303 s. ISBN 978-80-86775-29-6.

SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

VEDRAL, J., *Správní řád - komentář*. 2. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

### **Elektronické zdroje**

Opatření obecné povahy, © 2017. Úřad vlády České republiky [online]. [cit. 2017-02-28]. Dostupné z: <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/Opat%C5%99en%C3%AD%20obecn%C3%A9%20ovahy>

Politika územního rozvoje České republiky, © 2012. Ministerstvo pro místní rozvoj [online]. [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky>

Územní plánování, 2011. Land management [online]. [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: <http://www.la-ma.cz/?p=21>

Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů, © 2014. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-03-13] Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

### **Závěrečné kvalifikační práce**

ČERNÍKOVÁ, Kateřina. *Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy*. [online]. Brno, 2016 [cit. 2017-01-22]. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce Petr Průcha. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/390676/pravf\\_m/Diplomova\\_prace\\_-\\_Opatreni\\_obecne\\_povahy\\_jako\\_forma\\_cinnosti\\_verejne\\_spravy\\_-\\_Katerina\\_Cernikova.pdf](http://is.muni.cz/th/390676/pravf_m/Diplomova_prace_-_Opatreni_obecne_povahy_jako_forma_cinnosti_verejne_spravy_-_Katerina_Cernikova.pdf)

**Odborné články**

JELÍNKOVÁ, Tereza; HAVRÁNKOVÁ, Linda. Průlomový nálezn Ústavního soudu týkající se možnosti soudního přezkumu územního plánu - rozšíření okruhu osob aktivně legitimovaných k návrhu. EPRAVO CZ [online]. Epravo.cz, a.s., publikováno 27. 10. 2014 [cit. 2017-01-30]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <https://www.advokatijelinek.cz/prulomovynalez-ustavniho-soudu-tykajici-se-moznosti-soudniho-prezkumu-uzemniho-planu-rozsi-reni-okruhu-osob-aktivne-legitimovanych-k-navrhu-.html>

**Právní předpisy**

ČESKO, 1987. Zákon č. 20/1987 ze dne 13. dubna 1987, o státní památkové péči. In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 6 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 1990. Zákon č. 505/1990 ze dne 17. prosince 1990, o metrologii, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 83 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 1992a. Zákon č. 21/1992 ze dne 20. ledna 1992, o bankách, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 5 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 1992b. Zákon č. 114/1992 ze dne 25. března 1992, o ochraně přírody a krajiny, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 28 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 1993a. Zákon č. 2/1993 ze dne 28. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod. In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 1 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 1993b. Zákon č. 182/1993 ze dne 29. června 1993 o Ústavním soudu. In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 46 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 1997a. Zákon č. 48/1997 ze dne 28. března 1997, o veřejném zdravotním pojištění, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 16 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 1997b. Zákon č. 49/1997 ze dne 28. března 1997, o civilním letectví, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 17 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2000a. Zákon č. 240/2000 ze dne 9. srpna 2000, krizový zákon, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 73 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2000b. Zákon č. 258/2000 ze dne 11. srpna 2000, o ochraně veřejného zdraví, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 74 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2000c. Zákon č. 458/2000 ze dne 29. prosince 2000, energetický zákon, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 131 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2001. Zákon č. 254/2001 ze dne 25. července 2001, o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 98 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2002. Zákon č. 150/2002 ze dne 17. dubna 2002, soudní řád správní, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 61 [cit. 2017-02-17]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2004a. Zákon č. 256/2004 ze dne 30. dubna 2004, o podnikání na kapitálovém trhu, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 84 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2004b. Zákon č. 321/2004 ze dne 28. května 2004, o vinohradnictví a vinařství, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 105 [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2004c. Zákon č. 500/2004 ze dne 24. září 2004., správní řád, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 174 [cit. 2017-02-17]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2005. Zákon č. 127/2005 ze dne 31. března 2005, o elektronických komunikacích, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 43 [cit. 2017-02-17]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>



ČESKO, 2006a. Zákon č. 183/2006 ze dne 11. května 2006, o územním plánování a stavebním řádu, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 63 [cit. 2017-03-05]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2006b. Vyhláška č. 501/2006 ze dne 28. listopadu. 2006, o obecných požadavcích na využívání území, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 163 [cit. 2017-03-15]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2008. Zákon č. 191/2008 ze dne 3. června 2008, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 61 [cit. 2017-03-05]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

ČESKO, 2009. Zákon č. 284/2009 ze dne 4. září 2009, o platebním styku, In: *Sbírka zákonů* [online]. Částka 89 [cit. 2017-03-05]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/?path=/portal/obcan/>

### **Judikatura**

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 03. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-02-21]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/Pl.US2/99>

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-02-27]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/Pl.US14/07>

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1835/08. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-03-01]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/IV.US1835/08>

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-02-25]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/Pl.US5/10>

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 06. 2014, sp. zn. 1. ÚS 59/14. Ústavní soud [online]. [cit. 2017-02-21]. Dostupné z: [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Publikovane\\_nalezky/I\\_US\\_59\\_14.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/I_US_59_14.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 09. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-24]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2005/0001\\_1Ao\\_\\_0500098A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0001_1Ao__0500098A_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004-75. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-01-30]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/1As39/2004>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 07. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-01-28]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/0001\\_1Ao\\_\\_0600074A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0001_1Ao__0600074A_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 05. 06. 2007, sp. zn. 21 Cdo 612/2006. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-01-28]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/21Cdo612/2006>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-12]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2007/0002\\_2Ao\\_\\_0700073A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0002_2Ao__0700073A_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 09. 2008, č. j. 9 As 92/2007-63. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-02-10]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/9As92/2007>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-14]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2008/0003\\_1Ao\\_\\_0800136A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0003_1Ao__0800136A_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 09. 2009, č. j. 9 Ao 1/2008-34. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-11]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2008/0001\\_9Ao\\_\\_0800034A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0001_9Ao__0800034A_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 09. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-27]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2009/0001\\_1Ao\\_\\_0900185A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0001_1Ao__0900185A_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-14]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2010/0005\\_1Ao\\_\\_100\\_20101201093442\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0005_1Ao__100_20101201093442_prevedeno.pdf)

Rozsudek NSS ze dne 20. 04. 2011, č. j. soudu, č. j. 5 Ao 2/2011-27. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-03-13]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2011/0002\\_6Ao\\_\\_110\\_20110503044450\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0002_6Ao__110_20110503044450_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 07. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-14]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2011/0002\\_5Ao\\_\\_110\\_20110428113207\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0002_5Ao__110_20110428113207_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-11]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2011/0005\\_6Ao\\_\\_110\\_20111019033030\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0005_6Ao__110_20111019033030_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 07. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-12]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2011/0007\\_1Ao\\_\\_110\\_20120723040343\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0007_1Ao__110_20120723040343_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 07. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-01-31]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/2Aos1/2013>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 03. 2014, č. j. 3 Aos 3/2013-48. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-02-02]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/3Aos3/2013>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 06. 2014, č. j. 5 Aos 3/2012-70. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-02-02]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/5Aos3/2012>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 03. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53. Legal Pecina [online]. [cit. 2017-03-09]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/soudni-rozhodnuti/nejvyssi-spravni-soud/2016/2701/judikat-nss-8-As-121-2015-53-GNSS20161937>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-03-09]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/soudni-rozhodnuti/nejvyssi-spravni-soud/2016/3701/judikat-nss-10-As-183-2016-35-GNSS20163788/>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2016, č. j. 1 As 115/2016-23. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-03-08]. Dostupné z: <http://www.zakony.cz/soudni-rozhodnuti/nejvyssi-spravni-soud/2016/4001/judikat-nss-1-As-115-2016-23-GNSS20164019/>

Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 48/2016-42. Legal Pecina [online]. [cit. 2017-03-09]. Dostupné z: [https://legal.pecina.cz/repo/udn/0048\\_8As\\_\\_1600042\\_20170103145137\\_prevedeno.pdf](https://legal.pecina.cz/repo/udn/0048_8As__1600042_20170103145137_prevedeno.pdf)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 01. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33. Iudictum [online]. [cit. 2017-03-09]. Dostupné z: <http://iudictum.cz/82057/6-as-237-2016-33>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 01. 2017, č. j. 10 As 156/2015-114. Judikatury [online]. [cit. 2017-03-09]. Dostupné z: <https://www.judikatury.cz/document/czgonpoo>

Sněmovní tisk 201/0. Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006 [online], POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR [cit. 2017-01-24]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 03. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-01-28]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2007/0001\\_3Ao\\_\\_0700044A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0001_3Ao__0700044A_prevedeno.pdf)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 06. 2007, čj. 6 Ao 2/2007-34. Salvia Kraken [online]. [cit. 2017-01-28]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/6Ao2/2007>

Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 03. 2008, sp. zn. III. ÚS 2446/07. Sokordia [online]. [cit. 2017-03-02]. Dostupné z: <https://www.sokordia.cz/judikatura/III.US2446/2007>

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 07. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-22]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2009/0001\\_1Ao\\_\\_0900120A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0001_1Ao__0900120A_prevedeno.pdf)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-08]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2009/0003\\_9Ao\\_\\_0900\\_94110168\\_4c3f\\_4dda\\_86f4\\_6feabf821634\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0003_9Ao__0900_94110168_4c3f_4dda_86f4_6feabf821634_prevedeno.pdf)

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-15]. Dostupné z: <http://sbirka.nssoud.cz/cz/uzemni-planovani-zastupce-verejnosti-opatreni-obecne-povahy-namitky-proti-uzemne-planovaci-dokumentaci.p2266.html?q=>

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116. Nejvyšší správní soud [online]. [cit. 2017-02-11]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2010/0002\\_1Ao\\_\\_1000116A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0002_1Ao__1000116A_prevedeno.pdf)

Závěr č. 2 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 09. 05. 2005. Ministerstvo vnitra ČR [online]. [cit. 2017-02-19]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005. Ministerstvo vnitra ČR [online]. [cit. 2017-02-19]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

EU	Evropská unie.
ČNB	Česká národní banka
MŽP	Ministerstvo životního prostředí.
NSS	Nejvyšší správní soud.
OOP	opatření obecné povahy.
SAC	Supreme administrative court
s. ř.	správní řád.
s. ř. s.	soudní řád správní.
s. z.	stavební zákon
ÚS	Ústavní soud.
ÚSC	územní samosprávný celek.
VS	veřejná správa.
ZÚR	zásady územního rozvoje.