

# Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy

Tomáš Kocourek\*

## 1. Úvod

Opatření obecné povahy je novým právním institutem, jehož obecná úprava byla do českého právního řádu uvedena zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Z hlediska typologie se jedná o akt smíšené povahy, tzn. že vykazuje některé prvky správního rozhodnutí jakožto individuálního právního aktu a některé prvky právního předpisu (normativního právního aktu). Správní řád opatření obecné povahy nijak blíže nedefinuje, pouze v § 171 uvádí, že není rozhodnutím ani právním předpisem. Jedná se tedy o negativní definici, k níž se přimyká poslední znak, a to závaznost opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy je podzákoným aktem. Nelze jím ukládat originární povinnosti, neboť dle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) lze ukládat povinnosti jen na základě zákona. Opatření může být vydáno jen tehdy, pokud to předpokládá zákon, což plyne z čl. 2 odst. 2 Listiny. Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) k tomu konstatoval: „*Opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*“<sup>1</sup>

V oblasti práva životního prostředí se vyskytuje mnoho případů, kdy zákon umožňuje stanovit pro určité území specifický režim využití (hospodaření), a tedy zvýšené ochrany. Tento cíl je naplňován pomocí zvláštních omezení a zákazů, které se dotýkají vlastnického práva a uživacích vztahů k nemovitostem, často však

každého, kdo se ocitne v daném území. Zákon zpravidla stanoví, že daná území se vyhláší zvláštními akty, v nichž se zároveň upraví podrobné podmínky ochrany. Opatření obecné povahy je s ohledem na výše citovaná ústavněprávní východiska a judikaturu NSS právě tím zvláštním aktem, kterým lze vymezit zmíněná zvláštní území ochrany životního prostředí a rozvést zákonem předvídaná omezení, zákazy a povinnosti.

## 2. Legální definice opatření obecné povahy

Jelikož správní řád pracuje s negativní definicí, je nezbytné zabývat se nejprve tím, co opatřením obecné povahy není – rozhodnutí a právní předpis. Rozhodnutí je definováno v §§ 9 a 67 správního řádu, rozumí se jím akt, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti (konstitutivní rozhodnutí), nebo který závazně určuje, že jednotlivec určitá práva nebo povinnosti má, či nemá (deklaratorní rozhodnutí). Správní rozhodnutí řeší konkrétní situaci a týká se (zavazuje) konkrétní osoby. Správní řád pojímá správní rozhodnutí materiálně, tj. identifikuje ho v závislosti na právních účincích aktu.<sup>2</sup> Správní rozhodnutí se zpravidla vydává ve správním řízení, jehož účastníky jsou (opět zpravidla) všechny osoby, které mohou být rozhodnutím dotčeny na svých právech a povinnostech (§ 27 odst. 2 správního řádu).

Právní předpis (normativní právní akt) je formou, která v sobě nese právní normy, jež se vyznačují normativností (regulativností), obecností, státním donucením a právní závazností.<sup>3</sup> Právní normy upravují neurčitý okruh situací a zavazují neurčitý okruh osob. Ústavní soud se v jednom z nálezů pregnantně vyjádřil k požadavku obecnosti právní normy: „*Stupeň obecnosti vlastní právní normě je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičnimi znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich*

\* Mgr. Tomáš Kocourek, student doktorského studijního programu, obor Správní právo a právo životního prostředí, asistent soudce Nejvyššího správního soudu.

<sup>1</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005–98, www.nssoud.cz.

<sup>2</sup> Vedral, J. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. Správní právo, 2006, č. 6-7, s. 326-327; shodně též judikatura NSS, např. rozsudek ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008–76, bod 12, www.nssoud.cz.

<sup>3</sup> Detailně viz Knapp, V. Teorie práva. C. H. Beck, Praha 1995, s. 148-153; z judikatury rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2007, čj. 4 As 36/2006 – 151, www.nssoud.cz.

prvků.<sup>4</sup> Ústavní soud již opakovaně zrušil jako neústavní zákon, který se týkal konkrétní situace, jež měla být řešena ve správním řízení.<sup>5</sup> Obejitím tohoto postupu byli případní účastníci správního řízení zkráceni na svých právech.

Pokud jde o znak závaznosti, nemohou být z toho důvodu opatřením obecné povahy různé koncepční dokumenty a plány, akty závazné pouze uvnitř veřejné správy. Jako příklad takovýchto dokumentů lze uvést plány péče o zvláště chráněná území<sup>6</sup>, lesní hospodářské osnovy<sup>7</sup> atd.

### 3. Proces vydávání aktů – rozdíl mezi formálním a materiálním pojetím

Dle materiálního pojetí se rozumí opatřením obecné povahy jakýkoliv akt, který naplňuje jeho definiční znaky (určitost předmětu řízení, neurčitost adresátů, závaznost). Formální pojetí staví na tom, že opatřením obecné povahy lze rozumět jen takový akt, který je tak označen ve zvláštním zákoně a splňuje definiční znaky opatření obecné povahy. Jediný rozdíl tedy leží v tom, že dle formálního pojetí je nezbytné, aby konkrétní zákon obsahoval normu, která označí daný akt za opatření obecné povahy. Svojí povahou se jedná o normu procesní (určení formy) a zároveň kompetenční (zmocnění orgánu veřejné správy upravit danou otázku formou opatření obecné povahy). Jedná se o problém prvořadého významu, neboť orgány veřejné správy mohou vykonávat veřejnou moc pouze na základě a v mezích zákona (čl. 2 odst. 2 Listiny) a nejsou oprávněny samy zvolit formu svých aktů.

Správní řád v § 171 uvádí, že správní orgány postupují dle části šesté správního řádu (opatření obecné povahy), pokud jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření. Dle gramatického výkladu se zdá, že správní řád zastává formální pojetí opatření obecné povahy, což však ostře kontrastuje s materiálním pojmáním jiných forem činnosti, zejména rozhodnutí<sup>8</sup> (§§ 9 a 67 správ-

ního řádu), úkonů podle části čtvrté správního řádu<sup>9</sup> a závazného stanoviska (§ 149 správního řádu). Např. D. Hendrych zastává formální pojetí opatření obecné povahy, když podle něho je na zvláštních zákonech, aby stanovily, ve kterých případech a za jakých podmínek má být zákon proveden opatřením obecné povahy.<sup>10</sup> Stejného názoru je i V. Mikule.<sup>11</sup>

#### *Procesní standardy ochrany práv jednotlivců ve správním řízení, v řízení dle části šesté správního řádu a při vydávání normativních právních aktů*

Porovnání postavení osob v rámci správního řízení, při vydávání opatření obecné povahy a normativních právních aktů se jeví jako nezbytné pro posouzení, zda volba formy aktu ovlivňuje procesní garance jednotlivců. Postup při vydávání opatření obecné povahy se vyznačuje několika specifickými rysy. V prvé řadě nelze hovořit o účastnicích řízení, což vyplývá z definice samotného opatření jako aktu směřujícímu proti neurčitému okruhu osob, ale pouze o osobách s právem podat námitku či připomínku (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu). K návrhu opatření obecné povahy může podat připomínky kdokoliv, kdo jím může být přímo dotčen na svých právech, povinnostech či zájmech.<sup>12</sup> S připomínkami se musí správní orgán vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy. Privilegované postavení zaujímají vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související právě s jejich vlastnickým právem mohou být přímo dotčeny. Tento okruh osob je oprávněn podat námitky, o nichž je správní orgán povinen rozhodnout, přičemž toto rozhodnutí je rovněž součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Správní orgán může určit, že privilegované postavení (oprávnění podat námitku) náleží též některým osobám, které by jinak mohly uplatnit toliko připomínky.

Správní řád také stanoví, že proces vydávání opatření obecné povahy je písemný, ústní jednání (veřejné projednání návrhu) se koná pouze jako výjimka z pravidla. Dále se postupuje dle části první a přiměřeně též dle části druhé správního řádu (§ 174 odst. 1). Část druhá správního řádu upravuje mj. postavení účastníků řízení, jejich práva a povinnosti (právo navrhnout důkazy, nahlížet do spisu, být seznámen s podklady pro rozhodnutí před vydáním rozhodnutí atd.). Jestliže však

<sup>4</sup> Nález ÚS ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, č. 167/2000 Sb.

<sup>5</sup> Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb., shodně též nález ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, č. 124/2009 Sb.

<sup>6</sup> Dle § 38 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nejsou plány péče o zvláště chráněná území závaznými akty.

<sup>7</sup> Lesní hospodářské osnovy se stávají pro jednotlivce závazné jen tehdy, pokud je na základě své vlastní volby protokolárně převezmou (§ 25 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích).

<sup>8</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008–76, bod 12, www.nssoud.cz; z doktríny viz Vedral, J. Opatření obecné povahy. Správní právo, 2007, č. 6, s. 335.

<sup>9</sup> Srov. Vedral, J. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. Správní právo, 2006, č. 6-7, s. 326-327.

<sup>10</sup> Hendrych, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. Právní rozhledy, 2005, č. 3, s. II.

<sup>11</sup> Mikule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj, 2007, č. 8, s. 5.

<sup>12</sup> Definice osob oprávněných vznést připomínku dle § 172 odst. 4 správního řádu zhruba odpovídá definici účastníků správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu.

nelze ve vztahu k opatření obecné povahy hovořit o účastnících řízení, je sporné, zda osoby oprávněné podat námitky a připomínky disponují obdobnými právy jako účastníci správního řízení. Část druhá správního řádu se nadto užije jen přiměřeně. Domnívám se však, že základní práva účastníků řízení by měla být přiznána i osobám podávajícím námitky či připomínky, zejména ta, která vyplývají ze základních zásad správního řízení uvedených v části první správního řádu. Tak např. se zásadou materiální pravdy souvisí právo navrhnout důkazy a právo přístupu k podkladům rozhodnutí. Na druhou stranu povinnosti správního orgánu vůči jednotlivcům jsou omezeny, správní orgán je nevykonává jednotlivě vůči každé dotčené osobě, což plyne z neurčitého okruhu adresátů.

Z hlediska procesu vydávání správních rozhodnutí a opatření obecné povahy existují společné minimální standardy, které umožňují dotčeným osobám účinně hájit svá práva a právem chráněné zájmy. Tyto osoby mohou uplatňovat svá stanoviska (ať již v podobě námitek, či připomínek), správní orgán musí k těmto stanoviskům přihlížet a v odůvodnění daného aktu transparentně vysvětlit, proč argumenty dotčené osoby akceptoval, popř. odmítl. Pokud tedy správní orgán vydá akt, který je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, ve formě správního rozhodnutí, nezkrátí účastníky řízení na jejich právech. Podmínkou samozřejmě je, že záměr vydat správní rozhodnutí bude publikován na veřejně přístupném místě (typicky na úřední desce, a to i v elektronické podobě) a kdokoliv, kdo by mohl vznést připomínku či námitku v rámci procesu vydání opatření obecné povahy, bude připuštěn do správního řízení jako účastník. Tímto dojde k překonání materiálního rozdílu mezi správním rozhodnutím a opatřením obecné povahy, kterým je určitost versus neurčitost okruhu účastníků řízení. V opačném případě by byly pominuty některé dotčené osoby.

Naproti tomu jednotlivci zásadně nejsou účastníky procesu přijímání normativních právních aktů, nikterak na něm neparticipují. Jistou výjimku představuje postup při vyhlášení zvláště chráněných území dle § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). Ten stanoví, že návrh na vyhlášení zvláště chráněného území a jeho pásma (tedy včetně národního parku) je předem zveřejněn na portálu veřejné správy, vedle toho je oznámen vlastníkům a nájemcům nemovitostí dotčených zamýšlenou ochranou. Vlastníci nemovitostí mohou uplatnit do 60 dnů námitku, o nichž orgán, který ochranu vyhláší, rozhodne rozhodnutím. Uvedený postup by se měl týkat i vyhlášení národního parku zákonem, neboť ZOPK nepředpokládá žádnou výjimku. Není však jasné, kdo by měl v takovém případě rozhodnout o námitkách vlastníků nemovitostí, zej-

měna když má být rozhodnutí vydáno ve správním řízení (§ 90 odst. 1 ZOPK). Proto lze připustit i druhý názor, tedy že ustanovení § 40 ZOPK se netýká vyhlášení národního parku a jeho ochranného pásma, neboť se tak děje zákonem, který má stejnou právní sílu jako ZOPK a ve vztahu k němu se jedná o *lex specialis*. Jestliže je akt, který je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, vydáván ve formě normativního právního aktu, má to za následek zkrácení jednotlivců na jejich právech.

Pokud je akt, který je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, vydán v souladu se zákonem ve formě správního rozhodnutí, nebo normativního právního aktu, nejedná se z toho důvodu o akt nezákonný. Pozitivní právo má samozřejmě přednost před doktrinárním náhledem na věc. To však nemění nic na tom, že zákonodárce se může volbou formy aktu podstatným způsobem dotknout práv jednotlivců v procesu vydávání aktu (viz výše).

### *Stav de lege lata*

V českém právním řádu existuje pouze několik zákonů, které výslovně zmocňují orgány veřejné správy vydat v konkrétních případech opatření obecné povahy. Oblasti životního prostředí se dotýkají pouze opatření obecné povahy dle stavebního zákona – zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, vymezení zastavěného území, územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o asanaci území. Naplňují tato formálně vymezená opatření obecné povahy jeho materiální znaky? Zcela nepochybně mají konkrétní předmět, neboť se týkají způsobu využití přesně označených nemovitostí, mají charakter aktu *in rem*. Závazným určením způsobu využití nemovitostí se zásadním způsobem formuje *ius utendi* vlastníka (resp. též jejich uživatelů). Otázka okruhu adresátů je poněkud složitější. Tato opatření totiž v první řadě zasahují vlastníky nemovitostí, tedy zcela konkrétní jednotlivce. Dále se dotýkají více či méně též osob, kterým svědčí věcná práva k věci cizí či obligační užívací vztahy. Těmto osobám nenáleží v procesu vydání opatření obecné povahy privilegované postavení jako vlastníkům nemovitostí, neboť mohou proti návrhu opatření vznést toliko připomínky, nikoliv námitky. Zároveň se však jedná o skupinu velkého množství osob, které zčásti nelze identifikovat na základě údajů z katastru nemovitostí, neboť předmětem evidence jsou pouze některá z těchto práv. Uvedená skupina osob je tedy do velké míry anonymní. Okruh osob, které mohou uplatnit připomínky, je však ještě širší, takřka neomezený, neboť stavební zákon hovoří o „každém“.

*Hledisko de lege ferenda*

Právo životního prostředí zahrnuje velké množství aktů, které naplňují definiční znaky opatření obecné povahy, formálně jsou však vydávány jako správní rozhodnutí, či dokonce normativní právní akty. Jestliže forma správního rozhodnutí může vést k restrikci zahrnutí jednotlivců do procesu vydávání takového aktu, pak forma normativního právního aktu znamená úplné vyloučení jednotlivců nejen z procesu přijímání aktu, ale též ze soudního přezkumu.

Dle materiálního pojetí lze považovat za opatření obecné povahy rozhodnutí o zřízení ochranného pásma vodního zdroje a vodního díla [§§ 30 a 58 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)], neboť povinnosti se nestanoví pouze vůči vlastníkům nemovitostí nalézajících se v ochranném pásmu, jejich uživatelům, ale též vůči třetím osobám, které užívají volného přístupu do krajiny. Stejně tak může opatření obecné povahy představovat vymezení záplavového území a jeho aktivní zóny dle § 66 vodního zákona. Toto území se *de lege lata* vymezuje mimoprocesním postupem, nemá žádnou formu, aplikace správního řádu je vyloučena. Za této situace nemají dotčené osoby žádná procesní práva, ani přístup k soudní ochraně. Přitom vymezení záplavového území má velký dopad na využití nemovitostí v příslušné oblasti. Tento stav je nadále neudržitelný. Rovněž stanovení území určených k řízeným rozlivům povodní (§ 68 vodního zákona) je svým charakterem opatřením obecné povahy, dle současného znění zákona se však vymezuje rozhodnutím.

Znaky opatření obecné povahy naplňuje též vymezení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje minerální vody a plynu a zdroje přírodní minerální vody dle § 21 a násl. zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon). Dle současné právní úpravy jsou uvedena ochranná pásma stanovena vyhláškou Ministerstva zdravotnictví. Formu normativního právního aktu (konkrétně nařízení vlády) má též lázeňský statut (§ 28), jímž se vymezuje vnitřní a vnější území lázeňského místa a konkretizují zákazy a omezení v lázeňském místě.

Forma opatření obecné povahy by odpovídala též charakteru památkových rezervací, které jsou v současnosti vyhlášovány nařízením vlády (§ 5 zákona č. 20/1987, o státní památkové péči). Vyhláškou Ministerstva kultury jsou v praxi vyhlášovány památkové zó-

ny<sup>13</sup>, ačkoliv zákon o státní památkové péči žádnou formu tohoto aktu neurčuje<sup>14</sup>.

Taktéž vyhlášení zvláště chráněných území včetně ochranných pásem dle ZOPK a přírodních parků (§ 12 ZOPK) by bylo lze považovat z materiálního hlediska za opatření obecné povahy. Nyní jsou však tyto oblasti stanoveny různými normativními právními akty. To se týká i návštěvního řádu národního parku (§ 19 ZOPK), jenž zavazuje všechny jeho návštěvníky. Formu rozhodnutí pak mají jiná opatření obecné povahy, a to ochranné pásmo památného stromu (§ 46 ZOPK) a přechodně chráněná plocha (§ 13 ZOPK).

Všechny tyto akty se dotýkají vlastnického práva k nemovitostem nacházejícím se v daném území a jeho sousedství. Přitom nepůsobí jenom vůči vlastníkům, ale též vůči uživatelům nemovitostí a osobám oprávněným z jiných věcných a obligačních práv. Zpravidla se však jimi stanoví zákazy a omezení týkající se každého. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že směřují vůči neurčitému okruhu osob. Z hlediska legislativního by bylo velmi vhodné přijmout takové změny, aby tyto akty měly do budoucna formu opatření obecné povahy.

#### 4. Pojetí opatření obecné povahy v soudním řádu správním

Po zapojení jednotlivců do procesu přijímání aktů je dalším klíčovým okamžikem přístup k soudní ochraně.

##### *Aktivní procesní legitimace*

Zákonnost opatření obecné povahy lze napadnout návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu. Aktivní procesní legitimaci upravuje § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), dle něhož může podat návrh kdokoliv, kdo tvrdí, že byl opatřením zkrácen na svých právech. Judikatura NSS konstantně interpretovala aktivní žalobní legitimaci restriktivně, neboť požadovala, aby navrhovatel tvrdil porušení hmotného práva.<sup>15</sup> Ve vztahu k přezkumu opat-

<sup>13</sup> Např. vyhláška č. 413/2004 Sb., o prohlášení území s historickým prostředím ve vybraných obcích a jejich částech za památkové zóny a určení podmínek pro jejich ochranu.

<sup>14</sup> Dle § 6 odst. 2 ve spojení s § 45 odst. 2 písm. a) zákona o státní památkové péči stanoví Ministerstvo kultury podrobností o prohlášení památkových zón obecně závazným předpisem. Toto ustanovení však nelze vykládat tak, že památkové zóny mají být vyhlášovány obecně závazným předpisem. Zákon pouze zmocňuje ministerstvo k vydání prováděcího předpisu týkajícího se vyhlášení památkových zón (např. podrobnější charakteristika památkových zón, kritéria pro stanovení rozsahu, jaké podklady mají být opatřeny).

<sup>15</sup> Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006–62, www.nssoud.cz.

ření obecné povahy vydaných na základě stavebního zákona nadto požadovala, aby návrhové tvrzení dotčení na vlastnickém právu.

Rozšířený senát NSS zaujal ve svém nedávném rozhodnutí<sup>16</sup> mírně extenzivnější výklad. Připustil, že aktivní procesní legitimaci zakládá i tvrzení porušení procesních práv, avšak pouze tehdy, jestliže porušením procesních práv mohlo být zasaženo do práv hmotných (právní sféry). Vedle vlastníka nemovitostí mohou dle rozšířeného senátu podat návrh též osoby, jímž svědčí jiná věcná práva absolutní povahy. Žalobní legitimace naopak nenáleží osobám, jejichž vztah k nemovitostem plyne z relativních právních vztahů (nájem, podnájem, výpůjčka).<sup>17</sup> Rozšířený senát dále poukázal na to, že aktivní žalobní legitimace může svědčit též vlastníkům nemovitostí, které sice nejsou zahrnuty do opatření obecné povahy, jestliže právní sféra jejich vlastníků může být dotčena činnostmi povolenými opatřením obecné povahy. Otázka žalobní legitimace tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy (zejména tedy občanských sdružení) zůstala otevřená.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy, které vydala obec či kraj, může podat i Ministerstvo vnitra. Opatření obecné povahy vydané krajem může napadnout též obec.

Nejvyšší správní soud posuzuje v rámci věcného přezkumu opatření obecné povahy, zda bylo vydáno v mezích pravomoci a příslušnosti správního orgánu, zda nebyla porušena procesní pravidla takovou měrou, že by to mohlo mít vliv na jeho zákonnost. Soud taktéž posuzuje, zda nedošlo k porušení hmotného práva a zda správní orgán nevykročil z mezí proporcionality.<sup>18</sup>

### *Materiální vs. formální pojetí*

Judikatura NSS k přezkumu opatření obecné povahy zpočátku zastávala materiální pojetí, když výslovně uváděla, že je nerozhodné, zda je určitý akt označen ve zvláštním právním předpisu jako opatření obecné po-

vahy.<sup>19</sup> NSS taktéž judikoval, že pokud zákon formálně umožňuje vydávání opatření obecné povahy, avšak materiálně se o takovýto smíšený správní akt nejedná, je třeba opatření obecné povahy zrušit. Soud tak brání tomu, aby podzákoné normativní právní akty byly formálně suplovány opatřeními obecné povahy.<sup>20</sup> Následně provedl rozšířený senát NSS judikatorní obrat ve prospěch formálního pojetí opatření obecné povahy, když uvedl, že správní orgány mohou vydávat opatření obecné povahy, jen jestliže to výslovně uvádí zvláštní zákon. Správní orgány nemohou dle vlastní úvahy podřizovat své akty režimu opatření obecné povahy, pokud tak nestanoví zákon.<sup>21</sup> Pak následovala celá řada rozhodnutí, která aplikovala právní závěry přijaté rozšířeným senátem. Další obrat však nastal v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu, který nejprve zrušil usnesení samotného rozšířeného senátu NSS.<sup>22</sup> Ústavní soud přitom dospěl k závěru, že je třeba upřednostnit materiální pojetí opatření obecné povahy, což plyne mj. z interpretačního kánonu *in dubio pro libertate*. V dalším nálezu Ústavní soud upřesnil, že úvaha o přednosti materiálního chápání opatření obecné povahy v případě, kdy veřejnoprávní norma nabízí dvojí výklad, má význam jen tehdy, když se liší efektivita soudního přezkumu opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných v navazujících správních řízeních.<sup>23</sup> Dle judikatury ÚS je nutno upřednostňovat materiální pojetí opatření obecné povahy, pokud je tím lépe zaručena ochrana práv a svobod. Lze se proto postavit na formální stanovisko, jestliže by byl daný akt správním rozhodnutím samostatně přezkoumatelným soudem (správním či civilním). Pokud by akt nebyl správním rozhodnutím, ale normativním právním aktem, je třeba zaujmout materiální náhled na opatření obecné povahy a takový akt za něj považovat.

Z uvedené judikatury vyplývá, že zde je rozdíl v pojetí opatření obecné povahy dle správního řádu a opatření obecné povahy dle soudního řádu správního. Zatímco správní řád stojí na formálním pojetí, soudní řád správní na jakémisi omezeném pojetí materiálním.

<sup>16</sup> Usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009–120, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>17</sup> Rozšířený senát zdůrazňuje, že určit okruh osob, kterým náleží aktivní žalobní legitimace, lze v abstraktní rovině pouze neurčitě. Domnívám se, že konkrétní závěry rozšířeného senátu ohledně aktivní žalobní legitimace, které se vztahují k územním plánům, lze vztáhnout i na jiná opatření obecné povahy týkající se omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. Je tomu tak proto, že i tato opatření obecné povahy mají územní charakter, tj. řeší se jimi užívání nemovitostí v přesně vymezeném území. Podstata územních plánů je obdobná.

<sup>18</sup> Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006–74, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>19</sup> Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006–74, rozsudek ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006–62, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>20</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005–98, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>21</sup> Usnesení NSS ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007–44, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>22</sup> Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, <http://nalus.usoud.cz>.

<sup>23</sup> Nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, <http://nalus.usoud.cz>.

Důsledkem této ambivalence je mimo jiné to, že nelze při soudním přezkumu uspět s procesními námitkami vztahujícími se k porušení některého z ustanovení obsažených v části šesté správního řádu. Výše uvedené vyplývá i z nedávného rozsudku NSS týkajícího se úpravy provozu na pozemních komunikacích, v němž soud akcentoval dvě roviny – způsob schvalování aktu a jeho soudní přezkum. Opatření obecné povahy (v materiálním pojetí) je přezkoumatelné správním soudem i tehdy, jestliže nebylo procesně vydáno dle části šesté správního řádu.<sup>24</sup>

K odlišnému vnímání opatření obecné povahy ve smyslu správního řádu a ve smyslu soudního řádu správního je však třeba přistupovat velmi opatrně. Soudní řád správní neposkytuje na rozdíl od správního řádu vůbec žádnou definici opatření obecné povahy, z čehož se dá usuzovat, že zákonodárce pojímá tento akt jednotně. K témuž závěru dospějeme též s ohledem na princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Jeho obsahem je, že tentýž právní institut má být vykládán shodně, a to i v různých odvětvích práva.<sup>25</sup> Nelze ani odhlédnout od toho, že judikatura Ústavního soudu se vztahuje ke specifické situaci, která nastala ohledně formy a s ní souvisejícího soudního přezkumu územních plánů. Je potřeba zdůraznit, že východiskem aktuální judikatury Ústavního soudu je existence nejednoznačně veřejnoprávní normy. Za těchto podmínek je nutno tuto normu interpretovat dle principu *in dubio pro libertate*, a dospět tak k závěru, že i územní plány, které byly vydány ve formě obecně závazné vyhlášky, mají být přezkoumány jako opatření obecné povahy.

Od výše uvedené specifické judikatury Ústavního soudu musíme odlišit situace, kdy zákon zcela jednoznačně určuje, jakou formou se předmětný akt vydává (norma veřejného práva neumožňuje dvojí výklad). Jestliže tedy zákon stanoví, že akt se vydává formou správního rozhodnutí, nebo normativního právního aktu, pak jej nelze konvertovat na opatření obecné povahy<sup>26</sup>, a to ani ve fázi vydávání aktu, ani pro účely soudního přezkumu. Tento závěr je též v souladu s požadavkem právní jistoty, který souvisí s konceptem demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).<sup>27</sup> Nelze akceptovat takový stav, že by akty byly vydávány ve formě stanovené zákonem, avšak soud by jim mohl následně přiřknout formu jinou.

<sup>24</sup> Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008–100, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>25</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 AfS 58/2007–96, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>26</sup> Shodně Vedral, J. Opatření obecné povahy. Správní právo, 2007, č. 6, s. 334 a 336.

<sup>27</sup> Např. lhůta k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí je dva měsíce, avšak návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části není limitován žádnou lhůtou.

Vedle toho ještě existují případy, kdy ze zákona nelze jednoznačně dovodit, jakou formu by měl mít daný akt. To je případ vyhlášení památkových zón dle zákona o státní památkové péči. Z materiálního hlediska se jedná o opatření obecné povahy. Domnívám se, že judikaturu Ústavního soudu ke starým územním plánům lze vztáhnout i na tento výjimečný případ. Stav, kdy neexistuje norma, která by stanovila formu aktu, se velmi blíží situaci, kdy existuje norma veřejného práva umožňující dvojí interpretaci. S ohledem na výklad *in dubio pro libertate* lze plédovat pro materiální pojetí tohoto druhu opatření obecné povahy. Obdobným případem je i vymezení záplavového území a jeho aktivní zóny. Vodní zákon uvádí, že tato území se stanoví administrativně. Prováděcí vyhláška č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území, upřesňuje v § 7, že se tak děje otiskem razítka na dokumentaci k návrhu záplavového území. Vymezení záplavového území má velký dopad na využití dotčeného území. Otázkou nicméně je, zda se jedná o závazný úkon, či o koncepční dokument nebo úkon dle části čtvrté správního řádu. V případě, že by se jednalo o úkon závazný navenek, pak i v tomto případě by muselo převládnout materiální pojetí opatření obecné povahy nad formálním. V obou uvedených případech zákon výslovně vylučuje aplikaci správního řádu, a tím i obecnou úpravu vydávání opatření obecné povahy. Při jejich vydávání nelze postupovat dle části šesté správního řádu, avšak to nic nemění na tom, že z hlediska soudního přezkumu je za opatření obecné povahy považovat lze. Zákonodárce by měl urychleně zajistit, aby i proces přijímání těchto aktů zaručoval dotčeným osobám alespoň minimální procesní standardy.

#### *Soudní přezkum správních rozhodnutí a normativních právních aktů*

Další otázkou je soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. V doktríně se lze setkat s názorem, že rozhodnutí o námitkách lze z hlediska procesního vnímat jako samostatné rozhodnutí, které naplňuje definici § 65 s. ř. s., a je proto samostatně přezkoumatelné soudem.<sup>28</sup> NSS tuto otázku zatím řešil jen nepřímou, když dospěl k závěru, že proti rozhodnutí o námitkách lze podat žalobu. Současně však také uvedl, že stěžovatelé v daném případě nebyli dotčeni na svých právech rozhodnutím o námitkách, ale až vydáním samotného územního plánu.<sup>29</sup> Jedná se tedy o velice opatrný závěr, kdy v teo-

<sup>28</sup> Marek, K. – Průcha, P. Nový stavební zákon. Masarykova univerzita, Brno 2007, s. 62–63.

<sup>29</sup> Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008–62, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

retické úrovni se žaloba proti rozhodnutí o námitkách připouští, ale v konkrétním případě se má za to, že práva ani povinnosti stěžovatelů nejsou dotčena rozhodnutím o námitkách (a proto by byla žaloba neúspěšná), ale až samotným opatřením obecné povahy (návrh na jeho zrušení může být úspěšný).

Tímto se dostávám k otázce aktivní žalobní legitimace dle § 65 s. ř. s. ve vztahu ke správním rozhodnutím. Dané ustanovení vymezuje dva okruhy žalobců. V prvé řadě to jsou osoby, které tvrdí, že byly rozhodnutím přímo zkráceny na právech či v důsledku porušení svých práv v předchozím řízení. Dále to jsou jiné osoby, které byly účastníkem řízení před správním orgánem a tvrdí, že byly postupem správního orgánu zkráceny na svých právech takovou měrou, že to může mít vliv na zákonitost rozhodnutí. Výklad aktivní žalobní legitimace však byl podstatným způsobem rozšířen v důsledku dvou rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, dle jejichž závěrů je oprávněn podat žalobu kdokoli, kdo tvrdí, že byl úkonem správního orgánu dotčen ve své právní sféře.<sup>30</sup> Oproti dosavadní judikatuře týkající se § 101a s. ř. s. se jedná o širší pojetí aktivní žalobní legitimace, nedávné rozhodnutí rozšířeného senátu NSS týkající se výkladu § 101a s. ř. s. tento rozdíl významně setřelo.

Možnost soudního přezkumu normativních právních aktů z podnětu jednotlivců je výrazně limitována, v úvahu přichází jen řízení o zrušení zákona či podzákonného právního aktu před Ústavním soudem. Fyzické a právnické osoby nejsou aktivně legitimovány k podání příslušného návrhu, mohou tak učinit pouze jako návrh akcesorický [§ 64 odst. 1 písm. e) a § 64 odst. 2 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Předpokladem akcesorického návrhu na zrušení zákona či podzákonného právního aktu je podání ústavní stížnosti, kterou lze brojit proti rozhodnutí, opatření nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.]. Mohlo by se jednat např. o ústavní stížnost ve věci rozhodnutí o spáchání trestného činu, přestupku, jiného správního deliktu, jestliže by takto sankcionované jednání pachatele souviselo s tím, že bylo spácháno na území zvláště chráněného území, které je vyhlášováno normativním právním aktem. V této souvislosti by pak mohl Ústavní soud posoudit, zda bylo dané zvláště chráněné území vyhlášeno v souladu se zákonem a ústavním pořádkem. Návrh na zrušení zákona může dát i soud v souvislosti se svou rozhodovací činností (např. trestní senát obecného soudu, správní soud přezkoumávající rozhodnutí o přestupku). To ovšem neplatí ohledně podzákonných právních předpisů. Pokud totiž soud dojde k závěru, že podzá-

konný právní předpis je v rozporu s ústavním pořádkem či zákonem nebo mezinárodní smlouvou, je oprávněn takový právní předpis neaplikovat, aniž by musel být tento předpis formálně zrušen.

## 5. Závěr

Právo životního prostředí, a to nejen v souvislosti s omezeními vlastnického práva, nabízí širokou paletu aktů, které naplňují definiční znaky opatření obecné povahy, avšak v souladu s platným právem jsou vydávány ve formě správních rozhodnutí, nebo normativních právních aktů. Tato situace, jakkoliv není z hlediska nejen doktrinnálního, ale též ochrany práv jednotlivců vhodná, není pouze z toho důvodu nezákonná, či snad dokonce protiústavní. Ústavní soud se sice v případech týkajících se přezkumu starých územních plánů přihlásil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, stalo se tak ovšem za podmínek, kdy norma veřejného práva nabízela dvojí výklad a kdy materiální chápání opatření obecné povahy znamenalo řešení ve prospěch stěžovatele (zachovávalo mu právo na soudní ochranu). Z těchto důvodů nelze judikaturu Ústavního soudu přeceňovat a rozšiřovat na případy, které výše uvedené specifické prvky nevykazují. Přesto se v oblasti práva životního prostředí vyskytují dva případy, kdy zákon nestanoví, v jaké formě má být akt vydán, přičemž z hlediska materiálního se jedná o opatření obecné povahy. Řeč je o vyhlásování památkových zón a stanovení záplavových území včetně aktivních zón. V těchto případech bych plédoval pro zacházení s uvedenými akty jako opatřeními obecné povahy (materiální přístup) a připuštění jejich soudního přezkumu Nejvyšším správním soudem.

Nelze taktéž přehlédnout, že dle současné judikatury Nejvyššího správního soudu je možné, aby byl jistý akt přezkoumán soudem jako opatření obecné povahy, ačkoliv nebyl vydán jako opatření obecné povahy a zákon jej takto ani neoznačuje (dopravní značka). K tomuto štěpení procesního režimu je přesto nezbytné přistupovat s velkou měrou opatrnosti, a to zejména s ohledem na právní jistotu jednotlivců. V oblasti práva životního prostředí by se měla opatření obecné povahy prosadit předně cestou legislativních změn příslušných složkových zákonů, což umožní zejména efektivnější ochranu práv dotčených osob v procesu přijímání těchto opatření, ale hlavně v mnoha případech otevře cestu k soudnímu přezkumu těchto aktů.

<sup>30</sup> Usnesení NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005–97, a čj. 8 As 47/2005 – 86, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

## ***Summary***

This paper deals with characterization of measure of general nature as a form of public power execution. The field of environmental law is not formally much concerned with this form of regulation so far however this could change quickly. There are a lot of regulatory instruments setting specific protection conditions of particular areas that satisfy the material criteria of mea-

sure of general nature (the examples are analysed in the paper). These instruments assume the form of either administrative decision or normative act indeed. The opposition between formal and material characteristics of instruments causes substantial difficulties relating to participation of persons concerned in administrative procedures and their legal standing in a court. For these reasons the author recommends to operate necessary legislation changes to remove the discrepancy.