

ROZHODNUTÍ, TZV. JINÉ ÚKONY A OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

LUKÁŠ POTĚŠIL

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Príspevok pojednáva o jednostranných verejnemocenských úkonech správnych orgánů vydávaných při výkonu veřejné správy. Věnuje se charakteristice správního rozhodnutí, tzv. jiných úkonů správních orgánů a opatření obecné povahy. Poukazuje přitom na jejich společné a rozdílné znaky, právní význam a proces jejich vydávání. Stranou nezůstává ani možnost soudní ochrany vůči těmto úkonům, souhrnně označovaným jako správní akty.

Klíčová slova v rodném jazyce

Správní orgán, rozhodnutí, tzv. jiný úkon, opatření obecné povahy.

Abstract

This entry deals with the unilateral and public power acts of the administrative bodies issued by the realization of public administration and focuses on the characteristics of administrative decision, so called other administrative acts and measure of general nature. The author adverts to their jointly and different character, legal relevance and legal procedure of their issue. Mentioned is also the possibility of wardship against these activities called as administrative acts.

Key words

Administrative body, decision, so called other administrative act, measure of general nature.

1. ÚVOD

Zatímco v uplynulých letech se pozornost vědy správního práva a správní vědy¹ převážně zaměřovala na reformu veřejné správy především v rovině jejích jednotlivých systémových součástí v podobě územní reformy a reformy organizace veřejné správy, v současné době se již oproti tomu pozornost čím dál tím více upíná na její poslední součást, kterou byla reforma činnosti veřejné správy.

Pomyslné vyvrcholení této zmíněné etapy představuje nabytí účinnosti nového správního řádu, zákona č. 500/2004 Sb., k datu 1. 1. 2006. Správní řád má být pomyslným kodexem činnosti veřejné správy,² čemuž odpovídá široké nastavení jeho rozsahu působnosti³ a dále i univerzálně nastavená působnost tzv. principů dobré správy, vycházející z § 177 odst. 1 správního řádu.⁴

¹ Samozřejmě stejně jako dalších disciplín, jejichž předmětem zájmu je veřejná správa, přičemž opomenout nelze ani správní praxi.

² Srov. Skulová, S. in Skulová, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 11.

³ A to v kombinaci tzv. pozitivního vymezení obsaženého v § 1 odst. 1 správního řádu s tzv. negativním vymezením podle § 1 odst. 3 správního řádu.

⁴ Podle § 177 odst. 1 správního řádu se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

Vedle rozsahu působnosti je třeba zmínit i na něj navazující vnitřní členění správního řádu, které zcela koresponduje snahám představovat základní právní úpravu regulující pravidla výkonu veřejné správy. V tomto ohledu, a pro účely tohoto příspěvku, je na místě poukázat zejména na část druhou a třetí správního řádu, která představuje obecnou⁵ právní úpravu postupu při správním řízení; dále pak na část čtvrtou, která rovněž v obecné rovině upravuje vydávání úkonů správních orgánů, které ale nemají povahu a důsledky rozhodnutí; a konečně i na část šestou správního řádu, která představuje taktéž obecný režim procesu vydávání specifického právního institutu, kterým je opatření obecné povahy.

Ve svém příspěvku se hodlám zabývat institutem rozhodnutí, tzv. jiných úkonů správních orgánů a opatření obecné povahy. Především pro poslední dva zmíněné platí, že stávající právní úprava pro ně znamená podstatné novum, neboť v minulosti nebyvaly v obecné rovině upraveny vůbec (což je případ opatření obecné povahy), nebo jen velmi dílčím a nedostatečným způsobem (tzv. jiné úkony).⁶ Půjde mi hlavně o vymezení jejich společných, ale i rozdílných znaků a vlastností. Stranou pozornosti nezůstane ani příslušná procesní úprava, stejně jako možnost soudní ochrany před těmito úkony a důsledky, které přinášejí a vyvolávají.

2. SPRÁVNÍ AKTY

Vyjdeme-li z tzv. materiálního pojetí veřejné správy, které ji chápe jako činnost spočívající ve správě veřejných záležitostí, spravovaných příslušnými subjekty veřejné správy ve veřejném zájmu, můžeme označit za nejčastější a nejtypičtější vnější výsledek, neboli za obsahové vyjádření činnosti (výkonu) veřejné správy pojem „správní akt“. Na nejvyšším stupni zobecnění, v rámci nauky o správních aktech, lze poukázat na vyjádření významného představitele tzv. prvorepublikové nauky správního práva J. Hoetzela,⁷ podle kterého je pojem „správní akt“ všeobecným a souhrnným označením pro formy manifestace veřejné moci. Dnes již toto všeobecné označení není dostatečně výstižné, neboť veřejná správa se realizuje taktéž způsobem bezprostředních a faktických zásahů, které povahu správních aktů nemají. Současná teorie správního práva nicméně za základ správní činnosti bere „správní akt“ a pro větší přehlednost rozlišuje správní akty na tzv. normativní a individuální, přičemž pod vlivem nové právní úpravy se v poslední době setkáváme ještě s kategorií tzv. smíšených správních aktů.⁸

Pro správní akty je typická jednostrannost, závaznost, vyvolání právních důsledků a mocenskost. Protože rozhodnutí, tzv. jiný úkon a opatření obecné povahy jsou vydávány příslušnými správními orgány při výkonu veřejné správy, a protože mají i zmíněné vlastnosti, lze i je označit za správní akty.

Zatímco rozhodnutí bývá tradičně řazeno mezi tzv. individuální správní akty,⁹ tzv. jiné úkony bývaly kupř. J. Hoetzelem nebo A. Merklelem do jisté míry souhrnně označovány jako „akty

⁵ Srov. § 1 odst. 2 správního řádu, který zakotvuje celkové subsidiární použití správního řádu.

⁶ Podle § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, se ustanovení o základních pravidlech řízení přiměřeně použila též při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření.

⁷ Hoetzel, J. Nauka o správních aktech. Praha : Bursík & Kohout v Praze, 1907, s. 64.

⁸ Srov. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 266.

⁹ V pojetí představovaném tzv. pražskou školou správního práva je samo označováno jako „správní akt“, což souvisí s tamním členěním správních úkonů na správní akty (individuální správní akty) a nařízení (normativní

osvědčovací“,¹⁰ přičemž Z. Lukeš¹¹ je spíše podřazoval, a to již společně s posudky, vyjádřeními, stanovisky a dalšími úkony, pod materiálně technické činnosti správy, což však nebylo všeobecně přijato. Dnes jsou tzv. jiné úkony řazeny společně se správními rozhodnutími do širší kategorie individuálních správních aktů, což výstižně prezentuje P. Průcha,¹² když uvádí, že *individuální správní akty přitom nemusejí mít vždy jen povahu správních rozhodnutí vydávaných ve správním řízení. Mohou jimi být a často také jsou, nejružnější opatření, vyjádření, stanoviska, posudky, osvědčení apod., jimž právní úprava povahu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení nepřiznává. Přitom platí, že některé z těchto individuálních správních aktů nemusejí být právně závazné, a lze o nich obecně hovořit jako o jiných správních úkonech.*

Vedle toho opatření obecné povahy, které je podle § 171 správního řádu vydáváno v případě, kdy zvláštní zákon ukládá povinnost vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím, nelze pod souhrnnou kategorii individuálních správních aktů zařadit, stejně jako jej nelze zařadit ani pod tzv. normativní správní akty a je tedy zmíněným tzv. smíšeným správním aktem.

3. ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí vydávané ve správním řízení je podle § 9 správního řádu účelem a cílem řízení ve věci konkrétních práv a povinností individualizovaných účastníků tohoto procesu, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit konkrétní právo nebo povinnost anebo prohlásit, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají. Tím je současně naznačena dvojí kategorie správních rozhodnutí, které lze v zásadě členit na rozhodnutí konstitutivní a deklaratorní.

V obecné rovině je správní rozhodnutí individuálním aktem aplikace právních předpisů na konkrétní případy směřující vůči jednoznačně vymezeným a nezaměnitelným účastníkům řízení. Rozhodnutí je jednostranným a vrchnostenským úkonem příslušného správního orgánu, který má závažné právní důsledky na sféru subjektivních práv a povinností těch subjektů, o nichž se řízení vede (účastníků).

Vydává se v řízení zahajovaném buďto z moci úřední nebo na základě kvalifikovaného návrhu, správním řádem označovaným jako žádost. Vlastní pojem „rozhodnutí“ je souhrnným označením, pod kterým se nachází jak rozhodnutí o věci samé; tak i usnesení jako rozhodnutí, jímž se v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (§ 67 odst. 1 a § 76 odst. 1 správního řádu); příkaz; stejně jako pro další názvy rozhodnutí jakým je kupř. povolení, či koncese. Proces jeho vydání v obecném režimu upravuje část druhá a třetí správního řádu.

Proti rozhodnutí jsou ve správním řízení přípustné řádné opravné prostředky (tj. odvolání a rozklad), jejichž vyčerpání bývá tradičně podmínkou přístupu k soudnímu řízení a soudní

správní akty). Blíže srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 193 a násl.

¹⁰ Hoetzel, J. Nauka o správních aktech. Praha : Bursík & Kohout v Praze, 1907, s. 94; nebo Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melantrich, 1934, s. 240; Merkl, A. Obecné právo správní. Díl druhý. Praha : Nakladatelství Orbis, 1932, s. 21.

¹¹ Lukeš, Z. a kol. Československé správní právo. Praha : Panorama, 1981, s. 149 a násl.

¹² Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 278.

ochraně.¹³ Vedle opravných prostředků řádných, připadají v úvahu za specifických okolností též opravné prostředky mimořádné (žádost o obnovu řízení; poněkud specifická je úloha přezkumného řízení).

Zatímco pojem rozhodnutí vymezuje správní řád ve svém § 9 a § 67 odst. 1, pak z hlediska soudního přezkumu, a jeho nejvýznamnější větve, kterou bezesporu představuje správní soudnictví, je třeba zmínit § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž správní judikatura se sjednotila na preferenci tzv. materiálního pojetí rozhodnutí.¹⁴ Dlužno v této souvislosti poznamenat, že současné tendence postřehnutelné v recentní judikatuře Nejvyššího správního soudu skutečně směřují k co nejširšímu¹⁵ pojetí rozhodnutí, jako aktu přezkoumávatelného ve správním soudnictví. Důvodem je zřejmě snaha o poskytnutí co největší míry ochrany adresátům veřejné správy, kterou právě zabezpečuje procesní režim žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

4. TZV. JINÉ ÚKONY

Část čtvrtá správního řádu představuje obecný režim pro postup při vydávání vyjádření, osvědčení, provádění ověření nebo činění sdělení, přičemž jak stanoví § 158 odst. 1 její ustanovení se použijí i v případech, kdy správní orgán provádí jiné úkony, které nejsou upraveny v jiných částech správního řádu. Obdobně totéž stanovuje i § 177 odst. 2 správního řádu. Díky tomu můžeme rozlišovat mezi tzv. jinými úkony, což je souhrnná legislativní zkratka pro všechny úkony správního orgánu výslovně neupravené ve správním řádu a vyjádřením, osvědčením, ověřením a sdělením, což jsou výslovně části čtvrtou pojmenované druhy tzv. jiných úkonů. K nim bychom mohli ještě zařadit závazné stanovisko podle § 149 správního řádu.

Když J. Hoetzel¹⁶ děлил jednostranné (individuální) správní akty uvedl, že vedle aktů, které autoritativním způsobem upravují konkrétní právní poměry (tj. rozhodnutí), existuje ještě kategorie „úkonů osvědčovacích“, které podle něj nemají za účel rozhodovat o právních vztazích, ale toliko konstatovat a udržovat v patrnosti faktické stavy. Zmíněné osvědčovací

¹³ Srov. § 68 písm. a) s. ř. s., § 247 odst. 2 o. s. ř. a § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS, podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-17, publikovaný pod č. 926/2006 Sb. NSS.

¹⁵ Např. podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, čj. 2 As 64/2005-108, je právo na zvolení místa trvalého pobytu veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Obdobně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97, podle kterého závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Nepublikovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz.

¹⁶ Hoetzel, J. *Nauka o správních aktech*. Praha : Bursík & Kohout v Praze, 1907, s. 94; Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934, s. 251.

akty jsou podle něj *projevy veřejné moci, kterými se nechce ani odklízovati spor ani zakládati pro občany nová právní pozice.*

Osvědčovací úkony pouze dosvědčují, že určitá skutečnost nastala, nebo že určitý právní poměr trvá. Osvědčení potvrzuje skutečnosti, jež jsou v něm samotném obsaženy, a i když není rozhodnutím má autoritativní povahu. Uplatňuje se u nich domněnka pravdivosti a jejich účelem je ulehčení důkazní situace. Je nicméně třeba jednoznačně odlišit osvědčení, jako druh tzv. jiného úkonu od deklaratorního rozhodnutí. Zatímco osvědčení se nevydává se správním řízením, kde se vede dokazování a případně řeší právní spor, deklaratorním rozhodnutím se po proběhlém řízení autoritativně vyřešil spor s tím, že určité právo nebo povinnost je, nebo není.¹⁷

Správní řád ve své části čtvrté upravuje tzv. jiné úkony, se kterými počítají především zvláštní zákony na specifických úsecích veřejné správy. Vedle toho některé z nich používá i sám správní řád.¹⁸

Teorie správního práva se víceméně sjednotila na tom existují ještě další správní úkony, než je osvědčení, které rovněž nejsou rozhodnutími vydávanými ve správním řízení, přičemž ani nemají tak závažné právní důsledky jako rozhodnutí.¹⁹ Ale protože jsou vydávané správními orgány při výkonu veřejné správy, bezesporu právní relevanci a význam mají.

Často se vydávají se pro potřeby dalších správních orgánů jako tzv. podklady pro vydání rozhodnutí. V takovém případě mají orgány, které je vydávají podle § 136 odst. 1 písm. a) správního řádu postavení tzv. dotčeného orgánu. Zvláštní právní předpisy pak mohou stanovit jejich závaznost tak, že nejsou závazné, nebo naopak jsou závazné.²⁰ Pokud plní úlohu podkladu pro rozhodnutí správního orgánu, jejich závaznost či nezávaznost svědčí o jejich míře důležitosti pro rozhodující správní orgán. Tyto tzv. jiné úkony slouží pro kvalifikované vyjádření odborného právního názoru ze strany správního orgánu, který je povolán k ochraně zvláštních zájmů a jehož „stanovisko“ je potřebné pro posouzení a rozhodnutí určité věci. Nejedná se o právní předpisy, nejde ani o rozhodnutí, současně však tyto úkony nepředstavují pouhá irelevantní sdělení, k nimž se nemusí přihlídnout. Pokud jsou jiné úkony podkladem pro vydání rozhodnutí, je povinností správního orgánu se s nimi v odůvodnění svého rozhodnutí náležitým způsobem vypořádat.

Jiné z nich jsou zase vydávány nikoliv prioritně pro účely řízení, v němž plní úlohu závazného či nezávazného podkladu, ale jsou vydávány pro účely dotčených osob, které je hodlají využít pro uplatňování svých práv.

¹⁷ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, čj. 8 As 29/2005-71, definující deklaratorní rozhodnutí jako rozhodnutí, jímž se autoritativně určuje, že tu právo nebo povinnost je nebo není, přičemž podle Nejvyššího správního soudu deklaratorní rozhodnutí nejsou pojmově vyloučena z přezkumu soudem ve správním soudnictví.

¹⁸ A to, když počítá s tím, že podle § 42 správního řádu správní orgán bude činit sdělení, nebo když při vyřizování stížností bude rovněž na místě učinit tzv. jiný správní úkon, kterým se stěžovateli sdělí s jakým výsledkem byla jeho stížnost vyřízena.

¹⁹ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

²⁰ Srov. § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého dotčené orgány vydávají závazná stanoviska (v režimu § 149 správního řádu), která nejsou samostatným rozhodnutím.

Ve svém souhrnu se tzv. jiné úkony nedotýkají přímo práv a povinností, nicméně začasť představují podklady pro vydání rozhodnutí, tudíž zprostředkovaně jistý vliv na práva a povinnosti účastníků řízení a dotčených osob mají.

Z hlediska právního režimu, se pro jejich vydání uplatní právní úprava obsažená v části čtvrté správního řádu, přičemž její ustanovení převážně odkazují na přiměřené či obdobné využití dalších ustanovení správního řádu, a to tak, že se může použít skoro celý správní řád. Nejedná se tedy o správní řízení a tento proces se neukončuje vydáním rozhodnutí. Ohledně procesních specifik této části je třeba uvést to, že ve zvláštních případech, kdy to nevyklučuje povaha a kdy není třeba zkoumat skutkový stav nebo čerpat z určité evidence, může tzv. jiné úkony vydat kterýkoliv věcně příslušný správní orgán. Je-li tento orgán o vydání úkonu požádán a jsou-li splněny předpoklady pro jeho vydání, je zákonem uloženou povinností tento úkon učinit. V opačném případě je povinen písemnou formou uvědomit dotčenou osobou a sdělit jí důvody, pro které jí nemohlo být vyhověno. V daném ohledu je poměrně zajímavé, že při nevyhovění žádosti o vydání tzv. jiného úkonu správní orgán přesto podle § 155 odst. 3 správního řádu vydává tzv. jiný úkon (patrně sdělení), kterým se dotčené osobě oznámí, že jí požadovaný úkon nelze uskutečnit. Oproti tomu poněkud specificky je řešena náprava vad tzv. jiných úkonů, které se napravují v procesní formě rozhodnutí – usnesení.

Veřejný zájem na tom, aby byly vydávány takové tzv. jiné úkony, které jsou v souladu s právními předpisy, má zajistit možnost konání přezkumného řízení. V takovém případě lze v přezkumném řízení a to, podle mého názoru poněkud problematickou formou usnesení, tento tzv. jiný úkon pro rozpor s právními předpisy zrušit. Přezkumné řízení navíc nevede nadřízený správní orgán, ale ten orgán, který předmětný úkon sám vydal. Zákonodárce zde nedbal zachování formy tzv. jiného úkonu pro jeho zrušení, jako je tomu v případě nevyhovění žádosti, protože je tak rozhodnutí (usnesení) postaveno na vyšší stupeň pomyslné hierarchie jednotlivých správních úkonů (aktů). Specifikem předmětné právní úpravy je i možnost tzv. konverze vadného úkonu v jiný úkon, jehož náležitosti splňuje.

Protože tzv. jiné úkony nejsou rozhodnutími ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, bude třeba v každém případě důkladně zkoumat možnost, zda přesto nenaplnují materiální znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V opačném případě by přicházela v úvahu ochrana v režimu tzv. podkladových úkonů podle § 75 odst. 2 s. ř. s., za předpokladu, že tento jiný úkon je samostatně nenapadnutelný žalobou a současně představuje závazný podklad pro předmětné rozhodnutí.²¹

Soudní řád správní však dává možnost obrany proti těmto tzv. jiným úkonům i v režimu § 82 s. ř. s., kdy mohou naplňovat kritéria nezákonného zásahu. Rovněž tak i řízení podle § 79 s. ř. s. lze využít v souvislosti s tzv. jinými úkony, přičemž je otázkou, zda z celé kategorie tzv. jiných úkonů se tato žalobní legitimace bude vztahovat toliko a jen k vydání osvědčení jako takového, nebo zda bude na místě postup cestou extenzivního výkladu pojmu „osvědčení“, které konečně i prvorepubliková literatura brala do jisté míry jako souhrnné označení tzv. jiných správních úkonů. Osobně bych pro širší pojetí plédoval, neboť nevidím tak zásadního rozdílu mezi osvědčením a dalšími jinými možnými úkony správních orgánů. Stranou

²¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 7 A 90/2001-98, publikovaný pod č. 837/2006 Sb. NSS, kdy ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje při splnění zákonem stanovených podmínek přezkoumat i takový úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, a to pouze v rámci přezkoumání finálního rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Pokud vydané rozhodnutí nebylo napadeno samostatnou žalobou, nelze závazné stanovisko přezkoumat.

možnosti ochrany na úrovni řízení před správními orgány není dle mého názoru ani případný postup cestou § 175 správního řádu a podání stížnosti.

5. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Zatímco rozhodnutí a tzv. jiné úkony vydávají správní orgány ve věci individualizovaných účastníků (dotčených osob) a konkrétních práv a povinností (nebo k nim se alespoň vztahujícím), u opatření obecné povahy toto neplatí. Vlivem jeho negativního vymezení obsaženém v § 171 správního řádu se jedná o smíšený správní akt, který v sobě zahrnuje znaky právního předpisu a rozhodnutí, ale současně není ani jedním z nich. Proto zcela logicky nastal čas judikatury, aby se tento legislativní nedostatek pokusila překlenout a jednoznačně vymezila znaky opatření obecné povahy. Tak se tomu stalo v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem,²² kdy podle jeho právních závěrů *opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).* Dané vymezení opatření obecné povahy v mnohém vycházelo z právních závěrů judikatury německy mluvících zemí, kde je institut opatření obecné povahy (die Allgemeinverfügung) již delší dobu aplikován.

Zatímco rozhodnutí slouží k tomu, aby jím byly zakládány či deklarovány povinnosti účastníka řízení, tzv. jiný úkon žádné povinnosti dotčeným osobám svým obsahem založit nemůže, tak opatření obecné povahy, jak stanovila judikatura, *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.*²³

Jeho procesní režim je obsažen v § 172 až § 174, přičemž podle posledně zmíněného ustanovení lze užít obdobně i ustanovení části první a druhé správního řádu. Opatření obecné povahy se vydává z úřední povinnosti. Ačkoliv § 172 odst. 1 operuje s pojmem „návrh“, jedná se o návrh opatření obecné povahy jako správního aktu, nikoliv o návrh na zahájení řízení (tj. žádost). Vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy je specifickým institutem vydávaným ve zvláštních případech, specifický je i režim jeho přijetí.

Ochrana práv dotčených osob je řešena institutem připomínek a námitek. Zatímco připomínky může podle § 172 odst. 4 správního řádu uplatnit každý, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, tak námítka mohou uplatnit pouze kvalifikované kategorie dotčených osob podle § 172 odst. 5 správního řádu. Procesním důsledkem tohoto rozlišování pak je, že připomínky tvoří podklady pro opatření obecné povahy a je povinností správního orgánu se s nimi v jeho odůvodnění vypořádat. Oproti tomu o námitkách se vydává rozhodnutí, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Proti tomuto rozhodnutí připadají v úvahu pouze mimořádně opravné prostředky, přičemž změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

²² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS.

²³ Srov. tamtéž.

Proti opatření obecné povahy jako takovému nelze podat žádný opravný prostředek, a to ani mimořádný. Právní úprava pouze připouští možnost posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení. Tak jak je limitována ochrana v řízení před správními orgány je do určité míry i limitována, resp. zúžena ochrana ve správním soudnictví, když podle § 101a a násl. s. ř. s. přezkum provádí v prvním a současně i posledním stupni výlučně Nejvyšší správní soud, a to navíc v poměrně krátké lhůtě do 30 dnů od podání návrhu na jeho zrušení. Ten však na druhou stranu není vázán důvody návrhu. Vzhledem ke konstrukci stávající právní úpravy, a protože s institutem opatření obecné povahy počítá čím dál tím větší množství právních předpisů, bude právě judikatura Nejvyššího správního soudu, která bude muset podobu tohoto institutu dotvářet.

6. ZÁVĚR

Ve svém příspěvku jsem se zabýval úkony správních orgánů, které mají různé právní účinky a jsou vydávány v různých právních situacích. Společný mají mocenský a jednostranný charakter. Do jisté míry je i společná procesněprávní úprava, kdy zcela nejvýznamnější spojnici je možnost konání přezkumného řízení. Rozličné jsou však právní důsledky, kdy u rozhodnutí se přímo dotýkají sféry subjektivních práv a povinností konkrétních osob, u opatření obecné povahy okruh takových dotčených osob není konkrétně určen, přičemž u tzv. jiných úkonů k možnosti zásahu do sféry subjektivních práv těmito úkony přímo nedochází. Ve všech případech je však možná kontrola prostřednictvím správního soudnictví, která je však plně přizpůsobena jejich specifikům a rozdílným právním důsledkům.

Literatura:

- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha : C. H. Beck, 2006, 861 s., ISBN 80-71719-442-2
- Hoetzel, J. Nauka o správních aktech, Praha : Bursík & Kohout v Praze, 1907, 118 s.
- Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná, Praha : Melantrich a. s. , 1934, 454 s.
- Lukeš, Z. a kol. Československé správní právo, Praha : Panorama, 1981, s. 149 a násl.
- Merkl, A. Obecné právo správní. Díl druhý, Praha : Nakladatelství Orbis, 1932, 244 s.
- Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s., ISBN 978-80-21-4276-6
- Průcha, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony) in Kadečka, S. et al: Nový správní řád a místní samospráva II., Brno: Masarykova univerzita, 2007, 269 s., ISBN 978-80-210-4489-0
- Skulová, S. et al.: Správní právo procesní, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s., ISBN 978-80-7380-110-6

Kontaktní údaje na autora – email:

LPotesil@seznam.cz