



SPRÁVNÍ PRÁVO OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

JUDr. Barbora Košinárová, Ph.D.
Katedra veřejného práva a veřejné správy



I. ÚVOD DO PROBLEMATIKY



□ Co je to opatření obecné povahy (OOP)?

Opatření obecné povahy je specifická forma správního aktu, která v sobě kombinuje prvky normativní a prvky individuální. Nejde tedy ani o klasický právní předpis (jako vyhláška), ani o klasické správní rozhodnutí (např. stavební povolení).

- Z právního hlediska jde o správní akt smíšené povahy, který upravuje konkrétní situaci s dopadem na neurčitý okruh adresátů.

□ Právní úprava

OOP je upraveno v části šesté správního řádu, konkrétně v § 171 až § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

- **Tato část byla do správního řádu vložena při jeho přijetí v roce 2004 – předtím české správní právo s tímto institutem systematicky nepracovalo. Inspirací byly německé a rakouské právní úpravy.**

□ Proč vznikl institut opatření obecné povahy?

Důvodem bylo to, že v praxi existovaly rozhodovací potřeby veřejné správy, které nebylo možné dostatečně pokrýt ani rozhodnutím, ani právním předpisem.

Například:

- Rozhodnutí se vztahuje ke konkrétní osobě a konkrétní věci.
- Obecně závazná vyhláška má abstraktní povahu – upravuje obecná pravidla pro všechny v daném území.

Ale co když je třeba upravit konkrétní situaci, která se týká mnoha neznámých osob?

- Např. územní plán obce – týká se konkrétního území, ale ovlivňuje různé vlastníky a další subjekty. V takovém případě je vhodným nástrojem právě opatření obecné povahy.

□ Základní charakteristika OOP

Opatření obecné povahy je:

- Správní akt, vydaný z moci úřední,
- má konkrétní předmět (např. území, situaci, věc),
- ale má neurčitý počet adresátů (např. vlastníci pozemků v dané lokalitě),
- vzniká ve zvláštním procesu, který zahrnuje i veřejné připomínky a námítky.

Jeho výhodou je:

- flexibilita,
- transparentnost,
- možnost ovlivnit obsah návrhu před vydáním,
- relativní právní jistota (zveřejnění, možnost soudního přezkumu).

□ Místo OOP v systému veřejné správy

Opatření obecné povahy se využívá tam, kde:

- je třeba reagovat na konkrétní okolnosti, ale
- současně nelze určit všechny adresáty předem, nebo
- adresáti nejsou známi, protože jde o širší skupinu.

Nejčastěji se OOP používají v oblastech jako:

- územní plánování (např. územní plán, regulační plán),
- životní prostředí a ochrana přírody (např. omezení vstupu do chráněné oblasti),
- krizová opatření (např. zákazy pohybu osob, opatření proti šíření nákazy).

□ **Shrnutí hlavních bodů:**

- 1. OOP je správní akt smíšené povahy – není to ani rozhodnutí, ani právní předpis.**
- 2. Upravuje konkrétní situaci, ale má dopad na neurčitý okruh osob.**
- 3. Je upraveno v § 171–174 správního řádu.**
- 4. OOP vzniklo jako reakce na potřebu správy řešit situace, které klasické nástroje nepokrývaly.**
- 5. Nachází uplatnění zejména v oblasti územního plánování, ochrany přírody a krizového řízení.**

II. ZNAKY A OBSAH OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY



□ Úvod: Proč je důležité znát znaky OOP?

Rozpoznání, že se jedná o opatření obecné povahy (OOP), je klíčové:

- pro určení procesního režimu,
- pro volbu procesních právních prostředků,
- pro posouzení přezkoumatelnosti a možnosti obrany proti zásahu do práv.
- Zejména v praxi je často problémem nesprávná kvalifikace aktu veřejné správy – např. zda jde o rozhodnutí, opatření obecné povahy nebo normativní akt.

1. Základní znaky opatření obecné povahy

Podle judikatury i teorie lze vymezit následující typické znaky OOP:

a) Konkrétní předmět (věc nebo území)

OOP se vztahuje ke konkrétní situaci, místu nebo věci, např. konkrétní lokalitě v obci, konkrétnímu vodnímu toku apod.

→ Na rozdíl od právní normy, která je abstraktní.

b) Neurčitý počet adresátů

OOP není určeno konkrétně jmenovaným osobám, ale všem, na které dopadne svými účinky – např. všem vlastníkům pozemků v dotčeném území.

→ Na rozdíl od správního rozhodnutí, které je adresováno konkrétní osobě.

c) Správní orgán jedná z moci úřední

OOP je iniciováno správním orgánem, nikoli na žádost určité osoby.

→ Proces je nezávislý na iniciativě účastníka, ale jeho práva jsou do něj promítnuta formou připomínek a námitek.

d) Vliv na práva a povinnosti fyzických a právnických osob

- OOP má právní účinky, které mohou měnit nebo zakládat práva a povinnosti – typicky v oblasti vlastnictví, užívání prostoru, podnikání aj.

□ 2. Subjekty oprávněné vydávat OOP

Obecně může OOP vydávat jakýkoli správní orgán, pokud tak stanoví:

- správní řád a současně
- zvláštní zákon, který pro danou oblast výslovně předpokládá využití OOP.

Např.:

- Obce a města → územní plány podle stavebního zákona.
- Orgány ochrany přírody → zákazy vstupu dle zákona o ochraně přírody, záplavová území, ochranná pásma vodních zdrojů, návštěvní řády do národních parků
- Krajské hygienické stanice → mimořádná opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví.

□ 3. Obsah opatření obecné povahy

Struktura OOP není výslovně stanovena, ale vychází z principů správního řízení. Typický obsah OOP zahrnuje:

a) Výrokovou část (vlastní opatření)

- Např. co se vymezuje, zakazuje, upravuje.
- Typicky např. stanovení zóny, zákaz činnosti, vymezení území.

b) Odůvodnění

- Povinné, s důrazem na vypořádání námitek a připomínek.
- Důvod vydání, veřejný zájem, soulad s právními předpisy.

c) Mapové a grafické přílohy

- Často nezbytné (např. u územních plánů).
- Musí být přesné, srozumitelné a veřejně dostupné.

d) Zveřejnění a označení dne nabytí účinnosti

- Klíčové pro právní účinnost opatření – bez řádného zveřejnění OOP není účinné.

□ 4. Rozlišení OOP od jiných aktů veřejné správy

OOP bývá někdy zaměňováno s jinými akty – klíčové je správně určit:

- **Není to individuální správní rozhodnutí → nemá konkrétního adresáta.**
- **Není to obecně závazná vyhláška → není právním předpisem.**
- **Není to vnitřní předpis → působí navenek a má právní účinky vůči třetím osobám.**
- **Zásadní pomoc při určení OOP poskytuje judikatura Nejvyššího správního soudu, který zdůrazňuje především kombinaci konkrétní věci a neurčitého okruhu adresátů.**

□ **Shrnutí hlavních bodů:**

- 1. OOP má konkrétní předmět, ale dopadá na neurčitý počet osob.**
- 2. Je vydáváno z moci úřední, správním orgánem.**
- 3. Obsahuje výrok, odůvodnění, často i grafickou přílohu.**
- 4. Subjekt, který vydává OOP, musí mít k tomu zákonné zmocnění.**
- 5. OOP je zvláštní forma správního aktu, odlišná od rozhodnutí i právní normy.**

III. PROCES VYDÁVÁNÍ OPATŘENÍ OBECNÉ
POVAHY



□ Úvod: Specifičnost procedury

Proces vydání opatření obecné povahy je výrazně odlišný od klasického správního řízení.

Zatímco u rozhodnutí se jedná o vztah orgánu veřejné moci a konkrétní osoby, u OOP jde o neadresované opatření s dopadem na neurčitý okruh subjektů.

Proto správní řád v části šesté (zejména § 172–174) stanoví zvláštní, zjednodušené a přitom transparentní řízení.

- Cílem je umožnit dotčeným osobám zapojit se, ačkoli nejsou konkrétními účastníky klasického řízení.**

□ 1. Zahájení řízení o opatření obecné povahy

- OOP nelze zahájit na žádost – správní orgán zahajuje řízení z moci úřední (§ 172 odst. 1 SŘ).
- Orgán musí mít zákonné zmocnění vydat OOP.
- V praxi často řízení navazuje na strategické dokumenty nebo jiné odborné podklady (např. územní studie, odborná stanoviska, krizové scénáře).

2. Návrh opatření a zveřejnění oznámení

Správní orgán:

- vypracuje návrh OOP, který musí být srozumitelný a odůvodněný, a
- zveřejní oznámení o jeho projednání na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Zveřejnění:

- nahrazuje individuální oznámení účastníkům (ti nejsou známi),
- obsahuje výzvu k podání připomínek a námitek,
- stanoví lhůtu, která musí být minimálně 15 dnů.
- Oznámení neobsahuje plné znění návrhu – to je dostupné odděleně (např. na webu nebo v podatelně).

3. Připomínky a námitky

Připomínky:

- může podat kdokoli,
- **správní orgán je není povinen vypořádat jednotlivě, ale musí se jimi obecně zabývat v odůvodnění OOP.**

Námitky:

- může podat ten, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být OOP přímo dotčeny,
- **správní orgán je povinen vypořádat jednotlivě a konkrétně v odůvodnění.**

Rozdíl:

- Připomínka = obecné stanovisko,
- Námitka = individuální obrana konkrétního právního zájmu.
- O podání námitky se nerozhoduje samostatně – **správní orgán je posoudí v rámci odůvodnění OOP jako celku.**

□ 4. Vydání opatření a jeho odůvodnění

Po uplynutí lhůty pro připomínky a námítky:

- **správní orgán může návrh upravit na základě podnětů,**
- **následně OOP vydá,**
- **opatření musí být odůvodněno, a to zejména v části:**
 - proč bylo OOP vydáno,
 - jak byly vypořádány připomínky a námítky,
 - jaký veřejný zájem je sledován,
 - jaké odborné podklady byly zohledněny.
- □ □ **V případě potřeby může být součástí také grafická část (např. výkresy, mapy).**

□ 5. Zveřejnění OOP a nabytí účinnosti

Vydané OOP musí být:

- zveřejněno na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup,
- tímto okamžikem je OOP oznámeno veřejnosti.

Nabytí účinnosti:

- zpravidla 15. dnem po vyvěšení, není-li stanoveno jinak,
- není-li řádně zveřejněno, OOP není účinné a nelze se jím řídit.

□ 6. Vyloučení některých ustanovení správního řádu (§ 174 odst. 1 SŘ)

Při řízení o OOP se nepoužijí některá ustanovení správního řádu – např. ta o:

- zahájení řízení na žádost,
- dokazování,
- vydání rozhodnutí ve věci,
- právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí.
- □ Jde tedy o zjednodušený, zvláštní proces, který však musí zachovat základní zásady správního řízení (zejména princip legality, přiměřenosti, ochrany práv dotčených osob).

□ **Shrnutí procesu vydání OOP:**

1. Řízení je zahájeno z moci úřední.
2. Správní orgán vypracuje návrh OOP a oznámí jeho projednání.
3. Dotčení mohou podávat připomínky (každý) a námitky (dotčené osoby).
4. OOP musí být odůvodněno a zveřejněno.
5. Nepoužijí se některá ustanovení SŘ, ale platí zásady správního řízení.
6. Účinnost nastává zveřejněním, nejčastěji 15. dnem po vyvěšení.

**IV. PŘEZKUM A ZRUŠENÍ OPATŘENÍ OBECNÉ
POVAHY**



□ Úvod: Proč řešit přezkum OOP?

Ačkoli opatření obecné povahy není klasickým správním rozhodnutím, může zasáhnout do práv osob, často velmi citelně – např. omezením užívání majetku, zákazy vstupu, změnou funkčního využití území apod.

- Proto je důležité, aby existovaly účinné právní prostředky obrany, které zároveň respektují povahu a charakter OOP.**

□ 1. Nepřípustnost opravných prostředků podle správního řádu

Opatření obecné povahy není rozhodnutím ve smyslu § 9 správního řádu, a proto proti němu nelze podat odvolání, rozklad ani jiné opravné prostředky podle části druhé správního řádu.

To platí bez výjimky – i v případech, kdy má OOP závažné důsledky pro konkrétní osoby.

- Zákon však zajišťuje ochranu práv jinými prostředky – především soudním přezkumem.

2. Soudní přezkum opatření obecné povahy

Právní úprava:

Soudní přezkum je upraven v § 101a až § 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).

Jedná se o speciální typ řízení před správním soudem, který je určen výlučně k posouzení zákonnosti vydaného OOP.

Aktivní legitimace:

Žalobu může podat:

- každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen vydáním OOP (např. vlastník pozemku, který je nově označen jako nezastavitelná plocha),
- typicky jde o osoby, které podaly námítky a ty nebyly vypořádány, nebo o osoby, kterých se OOP dotýká přímo ve výkonu jejich práv.

Pasivní legitimace:

- Žalovaným je vždy správní orgán, který OOP vydal.

Lhůta pro podání žaloby:

- Do 1 roku od účinnosti OOP, přičemž lhůta běží objektivně – bez ohledu na to, kdy se o OOP žalobce dozvěděl.

□ 3. Možnosti rozhodnutí soudu

Soud může:

- 1. Zrušit OOP nebo jeho část – pokud je v rozporu se zákonem nebo pokud nebyl dodržen postup při jeho vydání.**
- 2. Odmítnout žalobu – např. pro opožděnost, zjevnou nedůvodnost, nedostatek aktivní legitimace.**
- 3. Zamítnout žalobu – pokud opatření není nezákonné.**

Zrušení má právní účinky ex tunc – tedy jako by OOP nikdy nenabylo účinnosti.

- □ **Výjimečně může soud určit, že zrušení OOP má účinky ex nunc (do budoucna), pokud by zpětné zrušení způsobilo nevratný zásah do právních jistot třetích osob.**

□ 4. Přezkum OOP v kontextu judikatury

Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval přezkumem OOP – zejména v případech:

- územních plánů a jejich změn,
- opatření vydaných orgány ochrany přírody,
- mimořádných opatření během pandemie (např. zákaz volného pohybu, povinnost testování apod.).

Judikatura NSS stanovila, že:

- OOP musí být přezkoumatelné, tj. srozumitelně odůvodněné a logicky navazující na podklady,
- vypořádání námitek musí být věcné, konkrétní a přezkoumatelné,
- soud nepřezkoumává věcnou správnost nebo účelnost, ale pouze zákonnost a procesní postup.

□ **Shrnutí hlavních bodů:**

1. Proti OOP není přípustné odvolání ani jiné správní opravné prostředky.
2. Lze podat žalobu dle § 101a s. ř. s., do 1 roku od účinnosti OOP.
3. Žalobcem může být každý, kdo tvrdí, že byl zkrácen na právech.
4. Soud může OOP zrušit zcela, částečně, nebo žalobu zamítnout.
5. Judikatura NSS je bohatá a vytváří standardy pro zákonnost a přezkoumatelnost OOP.

V. PŘÍKLADY A APLIKAČNÍ PRAXE



□ Opatření obecné povahy v právních předpisech

Veřejná správa využívá OOP v celé řadě oblastí – vždy tam, kde je třeba upravit konkrétní situaci, která dopadá na neurčitý okruh adresátů, a současně není vhodné použít rozhodnutí nebo právní předpis.

- **Zde jsou nejčastější oblasti a příklady OOP podle zvláštních zákonů:**

- 1. Územní plánování – stavební zákon
- Nejběžnější forma OOP v české praxi.
- Např. územní plán, regulační plán, územní studie.
- Ovlivňuje vlastnická práva, hodnotu pozemků, způsob jejich využití.
- Vydává jej obec v samostatné působnosti, ale podle veřejného práva.
- □ Příklad: Obec schválí nový územní plán, kterým určí konkrétní pozemky jako nezastavitelné – dotýká se to desítek vlastníků, ale nejsou jmenovitě určeni → typické OOP.

- **2. Ochrana přírody a krajiny – zákon č. 114/1992 Sb.**
- **Orgány ochrany přírody mohou vydat OOP, např. zákaz vstupu do chráněného území, režimové omezení v NP nebo CHKO.**
- **Typicky se to týká konkrétní lokality, ale neznámého počtu návštěvníků.**
- □ **Příklad: Správa národního parku vymezí zónu klidu se zákazem vstupu během hnízdění ptáků – konkrétní území, ale dopad na veřejnost → opět OOP.**

- **3. Veřejné zdraví – zákon č. 258/2000 Sb.**
- **Krajské hygienické stanice (KHS) mohou vydávat mimořádná opatření formou OOP – např. omezení provozu škol, zákaz veřejných akcí, povinnost testování.**
- **Příklad: V době epidemie KHS vydá OOP zakazující konání veřejných akcí nad 100 osob v určitém okrese.**
- □ **Tato OOP byla hojně přezkoumávána správními soudy v době pandemie covidu-19 – důraz byl kladen na přezkoumatelnost, přiměřenost a řádné odůvodnění.**

□ **4. Vodní zákon, zákon o silničním provozu, lesní zákon apod.**

Další příklady OOP:

- **Zákaz vstupu do lesů z důvodu kůrovcové kalamity,**
- **stanovení ochranného pásma kolem vodního zdroje,**
- **dočasné přesměrování dopravy při uzavírkách (např. při opravách silnic).**

□ **Shrnutí:**

- 1. OOP je hojně využíváno ve správní praxi, zejména v územním plánování, ochraně přírody, veřejném zdraví a krizovém řízení.**
- 2. Vydává se při potřebě konkrétní úpravy s dopadem na neurčitou skupinu osob.**
- 3. Judikatura správních soudů – zejména NSS – neustále formuje požadavky na jejich odůvodnění, přiměřenost a transparentnost.**
- 4. Pochopení reálných příkladů napomáhá rozpoznat OOP v praxi a zvolit správný právní režim.**

DĚKUJI ZA POZORNOST

Jungmannova 17 | 110 00 Praha 1 | Česká republika
cevro.cz