

## SMÍŠENÉ SPRÁVNÍ AKTY V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR ANEB 10 LET ÚČINNOSTI OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

David Hejč\*

**Abstrakt:** Příspěvek se zabývá smíšenými správními akty. Pozornost přitom není soustředěna jen na institut opatření obecné povahy, ale rovněž na správní rozhodnutí a podzákonné právní předpisy, pokud z hlediska svého obsahu naplňují pojmové znaky smíšených správních aktů. Pozornost je nejprve věnována doktrinným východiskům smíšených správních aktů. Následně se příspěvek zabývá výskytem pojmových znaků smíšených správních aktů v uvedených právních formách a rovněž způsoby (korespondujícími s příslušnými právními formami), jakými jsou tyto akty vydávány, a právními prostředky ochrany, jaké proti nim poskytuje právní řád. Příspěvek se zabývá také problematikou, kdy nejsou smíšené správní akty vydávány a přezkoumávány jako opatření obecné povahy a tyto akty jsou upraveny podstatně odlišnými způsoby, což má vliv na úroveň ochrany veřejných subjektivních práv jejich adresátů.

**Klíčová slova:** smíšený správní akt, právní forma, předmět regulace, proces vydávání, prostředky ochrany, materiálně-formální přístup, opatření obecné povahy, veřejná subjektivní práva

### ÚVOD

Je tomu již deset let, co nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. ř.“), který nahradil tehdejší zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, jenž měl v porovnání se spr. ř. užší předmět úpravy a soustředil se převážně pouze na klasické správní řízení, vedoucí k vydání správního rozhodnutí jako individuálního správního aktu. S úmyslem napravení předchozího stavu a posílení ústavněprávního principu zákonitosti spr. ř. upravuje nejen vydávání správních rozhodnutí, nýbrž poskytuje obecnou právní úpravu i pro jiné formy činnosti veřejné správy, jakou je, vedle veřejnoprávních smluv, rovněž opatření obecné povahy, které má být institutem určeným pro tzv. smíšené správní akty.

Prostřednictvím spr. ř. tak došlo (mimo jiné) k legislativnímu zakotvení obecného právního institutu určeného pro smíšený správní akt, když do té doby právní řád ČR z hlediska procedurální právní úpravy reflektoval „toliko“ správní akty individuální (zejména správní rozhodnutí) a správní akty normativní (právní předpisy). I před přijetím spr. ř. sice existovala řada případů, které by bylo možno označit za svou povahou smíšené správní akty, ovšem chyběl u nich (jakýkoliv) společný základ, spočívající zejména v procesní právní úpravě,<sup>1</sup> a takové případy pak byly nutně podřazovány pod právní úpravu určenou buď pro individuální, nebo normativní správní akty. Obecná právní úprava určená pro smíšené správní akty se tak v právním řádu ČR objevila teprve před deseti lety s přijetím spr. ř.

\* JUDr. David Hejč, Ph.D. Autor zastává funkci asistenta místopředsedy Ústavního soudu a působí jako odborný pracovník na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. E-mail: hejc@mail.muni.cz. Tento příspěvek vznikl v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“. Příspěvek vychází ze závěrů autorovy disertační práce „Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi“ obhájené v červnu 2016 na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

<sup>1</sup> KADEČKA, S. a kol. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. Praha: ASPI, 2006, s. 450.

A to navzdory tomu, že existencí smíšených správních aktů se naše právní teorie zabývá již od dob J. Pražáka, který již počátkem dvacátého století upozorňoval na problematičnost zařazení některých správních aktů mezi jednu z tradičních forem normativního nebo individuálního správního aktu. J. Pražák se ve svém díle *Rakouské právo správní* věnuje (v rámci části nazvané *O správních úkonech vůbec*) problematice rozdílné povahy správních úkonů, respektive jejich formám, přičemž mezi „*úkony správních úřadů, jimiž osvědčují tito moc sobě náležející jakožto orgány veřejné správy*“ (jednostranné autoritativní akty), rozlišuje mimo jiné tzv. nařízení (*Verordnungen*), tj. „*pověšné normy na úpravu poměrů životních příslušnými k tomu úřady na základě zákonů vydaná*“ (normativní správní akty) a akty konstitutivní, označované též jako opatření (*Verfügungen*), „*jimiž se mocí úřadu k tomu povolaneého zakládá nový poměr právní*“ (individuální správní akty).<sup>2</sup>

V návaznosti na členění těchto úkonů do jednotlivých forem J. Pražák poznamenal, že „*není vždy věcí snadnou zařaditi jednotlivé úkony správní do té neb oně z uvedených kategorií, neb nehledíc ani k tomu, že se často kumulují úkony rozličné povahy v jediné emanaci úřední, není sobě ani úřad, jenž ten který akt vydal, vždy vědom vlastní jeho povahy*“.<sup>3</sup> Snad i z toho důvodu, že *Rakouské právo správní* je dílem, které bylo vydáno až po smrti J. Pražáka, který jej již sám nestačil dokončit, není jeho úvaha citovaná v této publikaci dále podrobněji rozvedena. J. Pražák tím však výstižně poukázal (mimo jiné) na problematiku správních aktů nacházejících se na pomezí mezi individuálními a normativními správními akty, které věnuje naše teorie správního práva pozornost (s různou intenzitou) až do současnosti a která vyústila až v zařazení obecné právní úpravy opatření obecné povahy do části šesté spr. ř.

## 1. SMÍŠENÉ SPRÁVNÍ AKTY V PRÁVNÍ TEORII

Na vědeckou práci J. Pražáka navázal jeho následovník J. Hoetzel, který se problematice jednoznačné nezařaditelnosti některých správních aktů věnoval již přímo v souvislosti s předělem mezi normativními a individuálními správními akty. Podle J. Hoetzela „*pozornosti zasluhuje však vymezení [...] kudy jdou hranice mezi nařízením a správním aktem individuálním*“.<sup>4</sup> Později v druhé polovině 20. stol. v odborné literatuře zesiluje obava, že ani pod jeden z tradičních druhů správního aktu není možné tyto „*problematické*“ správní akty podřadit a objevují se (byť pouze velice stručně) zmínky o hybridních, respektive smíšených správních aktech.<sup>5</sup> Skutečnou pozornost těmto smíšeným správním aktům však věnuje opět až soudobá teorie správního práva (zejména P. Průcha<sup>6</sup> a D. Hendrych<sup>7</sup>), která nepovažuje toliko dualistické pojetí správních aktů jako normativních a individuálních, respektive abstraktních a konkrétních, za kompletní možné

<sup>2</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštyř a spol. v Praze, 1905, s. 110.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 110.

<sup>4</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907, s. 65–66.

<sup>5</sup> VOŽENÍLEK, B. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 2. 1980, roč. XXVI, č. 2, s. 116.

<sup>6</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 302–311.

<sup>7</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 179–180.

právně teoretické členění správních aktů. V rámci poměru mezi normativními a individuálními správními akty se totiž nejedná o od sebe striktně oddělené právní formy. Abstraktní a konkrétní správní akty jsou vzájemně propustné (co do pojmových znaků), což má za důsledek to, že mezi nimi nachází své místo smíšený správní akt.<sup>8</sup> Smíšený správní akt tak z pohledu soudobé teorie správního práva vykazuje jak některé znaky normativních správních aktů, tak některé znaky individuálních správních aktů.

Podle D. Hendrycha abstraktnost či konkrétnost předmětu regulace a adresátů správního aktu umožňuje nejen stanovit hranici mezi oběma typy správních aktů, ale rovněž tuto hranici rozrušovat a tím vytvářet prostor pro smíšené správní akty, které nelze jednoznačně vymezit ani jako abstraktní, ani jako konkrétní. Smíšený správní akt je tedy vzájemnou kombinací normativního a individuálního správního aktu, a je proto v tomto smyslu v odborné literatuře označován jako jakýsi hybrid mezi správními akty.<sup>9</sup>

Podle P. Průchy vzhledem k tomu, že se normativní správní akty týkají abstraktně vymezeného předmětu regulace ve vztahu k neurčitě vymezenému okruhu adresátů a individuální správní akty se týkají konkrétní věci ve vztahu k jmenovitě individualizovaným subjektům, potom tedy pro smíšené správní akty platí, že schematicky vzato u nich budou předmětné znaky normativních a individuálních správních aktů přicházet v úvahu „křížem“. „*Tzn. že buďto půjde o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (což je či bude zřejmě častější případ smíšených správních aktů), nebo půjde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům.*“<sup>10</sup> Smíšené správní akty jsou proto co do předmětu a adresátů právní regulace správními akty konkrétně (předmět) – abstraktními (adresáti) nebo abstraktně (předmět) – konkrétními (adresáti).

### 1.1 Konkrétně-abstraktní správní akty

V případech, kdy jde o tu variantu smíšených správních aktů, které lze označit za konkrétně-abstraktní správní akty, abstraktnost adresátů spočívá v tom, že osoby, pro které je takový správní akt závazný, jsou určeny druhově (a nikoliv jmenovitě) jako množina vymezená určitými znaky, bez ohledu na faktický počet těchto osob. Taková množina přitom může být pojata nanejvýš široce (např. „každý“), či naopak velice úzce (např. výrazně specifická skupina osob).<sup>11</sup>

U konkrétně-abstraktních správních aktů je však daleko více problematické určení, zda je současně dána i konkrétnost jejich předmětu regulace. Konkrétním předmětem regulace se rozumí stav, kdy je správním aktem regulovaná určitá (konkrétní) skutková podstata, respektive kdy správní akt v daném ohledu reguluje konkrétní případ a regulovaná skutková podstata tak není vymezena ve správním aktu obecně.<sup>12</sup>

Pro účely určení, zda se jedná o konkrétní nebo abstraktní předmět regulace se lze inspirovat německou doktrínou<sup>13</sup> a povahu tohoto pojmového znaku, respektive před-

<sup>8</sup> Srov. HENDRYCH, D. a kol., op. cit., s. 179.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> PRŮCHA, P., op. cit., s. 302.

<sup>11</sup> Srov. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 150–151.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 149.

<sup>13</sup> MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. Auflage. München: C. H. Beck, 1995, s. 181–182.

mětu regulace zkoumat z pohledu různých kritérií (ve vlastním pojetí autora tohoto textu).<sup>14</sup>

V první řadě jde o *kritérium prostorové*, kterým se zohledňuje, zda se regulace správního aktu vztahuje na konkrétní, jedinečnou, neopakovatelnou skutkovou podstatu, vyjádřenou prostorem. Konkrétnost předmětu regulace může spočívat především v konkrétní ploše, respektive vymezené části zemského povrchu (pozemek, vodní plocha apod.), ale i prostoru pod zemským povrchem (např. regulace těžby nerostů), jakož i prostoru nad zemským povrchem (regulace v částech vzdušného prostoru). Vedle uvedeného může konkrétnost předmětu regulace spočívat také v konkrétním vymezení objektu, který se na zemském povrchu nachází a je s ním pevně spjat (přírodní útvary či lidská díla).

Pokud jde o konkrétnost předmětu regulace spočívající ve vymezené ploše, nabízí se úvaha, zda konkrétnost předmětu regulace přímo závisí na velikosti území, které je správním aktem regulováno. Samotný rozměr regulovaného území (kvantitativní aspekt) by však měl být spíše jen pomocným, doplňkovým, a nikoliv rozhodným kritériem. Konkrétnost předmětu regulace totiž může být na základě prostorového kritéria dána jak v případě území s malým rozsahem, tak i u těch s velkou rozlohou.

V daném ohledu je proto více než faktická rozloha daného území významnější poměr mezi celkovou územní působností vykonavatele veřejné správy, který správní akt vydává, a rozsahem území, na které se regulace daného správního aktu vztahuje (kvalitativní aspekt). Jestliže se územní působnost vykonavatele veřejné správy, respektive územní prostor, ve kterém uplatňuje svoji pravomoc prostřednictvím vydávání předmětných správních aktů, zcela překrývá s územím, na které se právní regulace vydávaného správního aktu vztahuje, nejedná se zpravidla již tímto o konkrétní předmět regulace, jakkoliv by dané území bylo svojí rozlohou malé (např. právní předpis pro celé území nejmenší obce v ČR). Až když má vykonavatel veřejné správy správním aktem regulovat dané záležitosti toliko ve specificky vymezené části nebo částech území v rámci své územní působnosti, dochází ke konkretizaci předmětu regulace právě prostřednictvím prostorového kritéria.

Dalším kritériem, určujícím konkrétnost předmětu regulace správních aktů, je *kritérium věcné*. Právní regulace konkrétně-abstraktního správního aktu se v těchto případech vztahuje ke konkrétnímu předmětu, který však není specifikován z hlediska prostoru, respektive není v prostoru pevně fixován. V tomto případě konkrétnost předmětu spočívá v tom, že se daný správní akt vztahuje toliko na konkrétně (nikoliv druhově) vymezené „věci“ (např. výrobním číslem/šarží specifikované produkty). Přitom nelze vyloučit, že konkrétnost předmětu regulace bude utvářena prostorovým i věcným kritériem současně (např. omezení nakládání s konkrétními výrobky toliko v určených prodejnách).

Za další kritéria konkrétnosti předmětu regulace lze považovat *kritérium času*, kterým se zohledňuje délka trvání závaznosti správního aktu. Dále *kritérium teleologické*, které bere do úvahy, zda je účelem správního aktu toliko právní úprava *ad hoc*, a konečně také *kritérium obsahu právní úpravy*, na základě kterého se konkrétnost předmětu regulace posuzuje z hlediska míry komplexnosti a podrobnosti právní úpravy. Naplnění uvede-

<sup>14</sup> Jiný přístup ke kritériím předmětu regulace srov. BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012, s. 39.

ných kritérií lze však běžně pozorovat i v případech normativních správních aktů, aniž by to bylo v rozporu s požadavkem nutné míry abstraktnosti předmětu jejich právní úpravy.

Lze proto vyslovit závěr, že o konkrétně-abstraktní správní akt, respektive správní akt s konkrétně vymezeným předmětem (a neurčitými adresáty), jde ve smyslu těchto kritérií zpravidla až tehdy, kdy je naplněno alespoň jedno z dvojice kritérií prostorového nebo věcného (kritéria hlavní). Případy, kdy by již samotné naplnění kritérií časového, teleologického a obsahového (kritéria pomocná) vedlo k závěru o konkrétnosti předmětu regulace, pak budou spíše jen výjimečné (pokud se např. z důvodu odvrácení rizika plynoucího z mimořádné události stanoví jednorázová a krátkodobá, např. jen několikahodinová právní regulace).<sup>15</sup> Pomocná kritéria nabývají na svém významu především v případech, kdy je naplnění hlavních kritérií konkrétnosti předmětu regulace sporné, respektive hraniční.

## 1.2 Abstraktně-konkrétní správní akty

Z kritérií uvedených v předchozím textu lze vycházet i v případě určování, zda se jedná o druhou variantu smíšeného správního aktu, tedy o abstraktně-konkrétní správní akt. Má-li jít o abstraktně-konkrétní správní akt, je podstatné, aby byl předmět regulace vymezen obecně, tzn. nebyla naplněna hlavní kritéria konkrétnosti předmětu regulace a současně pomocná kritéria nebyla naplněna v takové intenzitě, která by abstraktnost předmětu regulace překračovala (srov. předchozí část č. 1.1). Adresáti těchto abstraktně-konkrétních správních aktů musí být přitom vymezení určitě, respektive jmenovitě (bez ohledu na jejich počet).

Někteří autoři abstraktně-konkrétní správní akt považují toliko za teoretický konstrukt bez jeho praktické využitelnosti.<sup>16</sup> V porovnání s konkrétně-abstraktními správními akty nepochybně půjde v praxi o daleko méně frekventované případy, nicméně jejich existenci, respektive praktickou využitelnost zcela vyloučit nelze.

Příkladem lze uvést „rozhodnutí o ceně“ Českého telekomunikačního úřadu, kterým se stanoví povinnosti konkrétnímu subjektu (např. určitý podnik s významnou tržní silou), přičemž tyto povinnosti spočívají v regulaci cen, kterou se rozumí stanovení nebo přímé usměrňování výše cen za služby (poskytované jmenovitě určeným podnikem s významnou tržní silou) na relevantním trhu (§ 56 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích). Pokud jsou tímto „rozhodnutím o ceně“ stanoveny např. maximální ceny u služeb, které jsou vymezeny genericky, jedná se současně o správní akt s obecným předmětem regulace, respektive o abstraktně-konkrétní správní akt.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Srov. rozhodnutí Švýcarského Spolkového soudu ze dne 3. 5. 2000, BGE 126 II 300, podle kterého je všeobecným opatřením (*Allgemeinverfügung*) pokyn městské rady regulující střelbu vůči neurčitě vymezeným osobám (abstraktní adresáti) na celém území obce (z hlediska prostorového kritéria nedošlo ke konkretizaci předmětu regulace) během jednoho dne roku 1996 (časové kritérium), kdy se konal svátek „*Banntag*“, a to v zájmu ochrany před hlukem (teleologické kritérium).

<sup>16</sup> W. Erbguth jako představitel německé teorie správního práva uvádí, že abstraktně-konkrétní správní akty mohou existovat, nejedná se však o všeobecné opatření (*Allgemeinverfügungen*) – (ERBGUTH, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht*. 7. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2014, s. 152). L. Bahýřlová vnímá abstraktně-konkrétní správní akty jen jako teoretickou alternativu ke konkrétně-abstraktním správním aktům, ovšem bez svého využití v praxi (BAHÝŘLOVÁ, op. cit.).

S dalším příkladem abstraktně-konkrétního správního aktu se lze setkat v rozhodnutí francouzské Státní rady (*Conseil d'Etat*) z 11. 10. 1985 ve věci společnosti Kodak. V dané době francouzský zákoník práce předvídal vytvoření podnikových rad složených z akcionářů a zaměstnanců (odborů), přičemž rozhodnutí o přesných počtech a složení jednotlivých rad přenechával kolektivní dohodě vedení s odbory. V případě, že by k dohodě nedošlo, složení rady a vyspání voleb do ní mohl určit tamní orgán veřejné správy. V případě společnosti Kodak k dohodě o složení rady nedošlo a společnost se obrátila na příslušný orgán veřejné správy, aby rozhodnutím složení rady určil. Státní rada v citovaném rozhodnutí konstatovala, že rozhodnutí o složení rady není individuálním aktem, neboť se jím stanoví způsob složení podnikové rady v její obecnosti a do budoucna (obecný předmět regulace). Současně je dopad rozhodnutí omezen na jednu konkrétní společnost (konkrétní adresát regulace), což znamená, že danému rozhodnutí chybí dostatek obecnosti, aby mohlo být podzákoným právním předpisem.<sup>18</sup>

Jako příklad abstraktně-konkrétního správního aktu se v české odborné literatuře objevuje také např. lesní hospodářský plán (§ 24 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích), který pro vlastníka lesa stanoví závazná pravidla pro některé otázky hospodaření v lese.<sup>19</sup> Obdobně také opatření adresované konkrétní osobě, aby rozbíjela na vodní ploše ledové kry v období tání či zvedla stavidlo přehrady pokaždé, když voda stoupne na určitou úroveň.<sup>20</sup> Uvedené příklady mají společné to, že se jedná o správní akt adresovaný konkrétním osobám, který se nevyčerpává jedinou aplikací, pokud vůbec k nějaké jeho aplikaci skutečně dojde (předpokládaná situace nemusí nastat).

V těchto případech je však co do abstraktnosti předmětu regulace problematické, že jimi ukládaná povinnost je vždy spjatá s konkrétním místem (konkrétní přehrada, určitý úsek řeky nebo určitý les apod.), a je tedy naplněno prostorové kritérium konkrétnosti předmětu regulace (srov. předchozí část č. 1. 1).<sup>21</sup>

Jak se uvádí již v prvorpublikové odborné literatuře, individuální správní akt se nestává normativním mnohostí uložených jednání, kdy se např. vlastníku domu přikáže, aby každý rok v určité dny vyvěšoval prapory. Nerozhoduje trvání individuálního správního aktu, kdy se např. vlastníku dobytka zakáže napájení z koryta při obecní pumpě při nebezpečí dobytčího moru a po dobu toho určitého nebezpečí nebo všeobecně kdykoliv je nebezpečí moru.<sup>22</sup> Je proto nutno rozlišovat abstraktní předmět regulace od všeobecného příkazu určitého plnění.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Viz např. rozhodnutí rady Českého telekomunikačního úřadu o ceně č. CEN/4/08.2015-4, č. j. ČTÚ-1849/2015-611, ze dne 7. 8. 2015, kterým je Česká telekomunikační infrastruktura a. s. (konkrétní adresát) mimo jiné uloženo, aby nebyla překročena maximální cena 4054 Kč za zdroj nepřetržitého napájení (obecně vymezený předmět).

<sup>18</sup> Jedná se o rozhodnutí svého druhu (*décisions d'espèce*), které francouzská teorie řadí vedle individuálních (*décisions individuelles*) a normativních (*décisions réglementaires*) správních aktů. CHAPUS, R. *Droit administratif général*. Tome 1. 4. vydání. Montchrestien: Paris, 1988, s. 345–349.

<sup>19</sup> Za příklad abstraktně-správního aktu považuje tento správní akt P. Průcha. PRŮCHA, P. In: S. Skulová a kol. *Správní právo procesní*. 2. upr. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 347.

<sup>20</sup> Srov. MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18. vydání. München: C. H. Beck, 2011, s. 206.

<sup>21</sup> Shodně též BAHÝLOVÁ, L., op. cit., s. 63.

<sup>22</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 51.

<sup>23</sup> Srov. HOETZEL, J. Kontrola právních nařízení. *Správní obzor*. 1914, č. VI., s. 173–181.

## 2. SMÍŠENÉ SPRÁVNÍ AKTY MIMO FORMU OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Pojmové znaky smíšeného správního aktu (konkrétně-abstraktního či abstraktně-konkrétního), jak byly z teoretického hlediska v předchozí části vymezeny, naplňuje řada závazných „úkonů“, ke kterým jsou vykonavatelé veřejné správy zmocněni. V řadě případů jim však zákon přiděluje právní formu určenou pro normativní nebo individuální správní akty, respektive právní úprava s nimi nakládá jako s podzákonnými právními předpisy nebo správními rozhodnutími.

Ve většině z těchto případů jde především o konkrétně-abstraktní správní akty, kterým zákon předepisuje právní formu *podzákonného právního předpisu*, a to s výskytem prakticky ve všech úrovních veřejné správy. Na ústřední úrovni státní správy se jedná o některá nařízení vlády, jako např. *nařízení vlády, kterými se vyhláší chráněné krajinné oblasti* (§ 25 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), *ptačí oblasti* (§ 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), *stanoví chráněné oblasti přirozené akumulace vod* (§ 28 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon), *lázeňská místa* (§ 28 zákona 164/2001 Sb., lázeňský zákon) *nebo prohlašují kulturní památky* (§ 4 zákona č. 20/1987, o státní památkové péči). Poukázat lze rovněž na některé vyhlášky ústředních správních orgánů, např. *vyhlášky ministerstev, kterými se vyhláší zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma* [§ 79 odst. 4 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny] nebo *chrání vymezené přírodní léčivé zdroje a zdroje přírodních minerálních vod* (§ 21 odst. 1 lázeňského zákona).

Na úrovni územní státní správy jde o některá nařízení územně dekoncentrovaných správních orgánů, např. *nařízení správ národních parků, kterými se stanoví ochranné podmínky pro přírodní památky nebo ochranná pásma pro území národních parků* (§ 36 odst. 1 a § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo *nařízení krajských hygienických stanic, kterými se stanoví mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku nebo kterými se omezuje nakládání s konkrétními potravinami a dalšími výrobky* (§ 69 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví).

Dále mezi tyto správní akty, naplňující pojmové znaky konkrétně-abstraktního správního aktu, patří i řada právních předpisů územně samosprávních celků, např. *nařízení obcí, kterými se stanoví parkovací zóny* (§ 23 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích)<sup>24</sup> nebo *nařízení krajů, kterými se vyhláší přírodní rezervace* (§ 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) a rovněž *obecně závazné vyhlášky obcí, kterými se stanoví nízkoemisní zóny* (§ 14 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší) nebo *obecně závazné vyhlášky krajů, kterými se stanoví závazná část plánů odpadového hospodářství kraje* (§ 78 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech].

Z hlediska povahy předmětu shora uvedených právních předpisů veřejné správy je jejich konkrétnost dána především prostřednictvím prostorového kritéria a spíše výjimečně pak na základě kritéria věcného (omezení nakládání s konkrétními potravinami a dalšími výrobky). V některých případech předmětu regulace těchto právních předpisů jsou naplněna rovněž kritéria pomocná, typicky např. v případech nařízení krajských hygienických stanic.

<sup>24</sup> Viz usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

Svou povahou smíšeným správním aktům je v právním řádu *de lege lata* přidělována nejen právní forma určená pro normativní správní akty, byť jde o nejčastější případy. Lze se rovněž setkat i s (z obsahového hlediska) konkrétně-abstraktními správními akty, kterým zákon propůjčuje formu *správního rozhodnutí*, která je určená pro individuální správní akty. Příkladem lze uvést *správní rozhodnutí, kterými se stanoví ochranná pásma k ochraně státních etalonů* (§ 5 odst. 4 zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii), *nemovitých kulturních památek* (§ 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči) nebo *určených komunikačních vedení* (§ 102 zákona o elektronických komunikacích) nebo *správní rozhodnutí o povolení uzavírky* nebo *vyhrazení parkoviště* (§ 24 a § 25 zákona o pozemních komunikacích).

Stejně jako v předchozích případech „právních předpisů smíšené povahy“, i v případě těchto správních rozhodnutí se jedná především o naplnění pojmových znaků konkrétně-abstraktního správního aktu, a to skrze prostorové kritérium. V oblasti (z formálního hlediska) správních rozhodnutí se však vyskytují, byť zcela ojediněle, rovněž (z obsahového hlediska) abstraktně-konkrétní správní akty, jako již shora uvedené *správní rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o ceně* (§ 59 zákona o elektronických komunikacích).

V českém právním řádu se však objevuje také *jiná (specifická) právní úprava*, zmocňující k úkonům, které lze z hlediska jejich obsahu označit za smíšené správní akty, aniž by šlo (z hlediska zákonem určené formy) o právní předpisy, správní rozhodnutí, či snad dokonce přímo opatření obecné povahy (k opatření obecné povahy viz následující část č. 3).

Do uvedeného patří případy, kdy takovému úkonu, naplňujícímu pojmové znaky smíšeného správního aktu, zákon nepřiděluje žádnou právní formu a ani jej nijak nepojmenovává, respektive pokud jde o právní formu, nic bližšího právní úprava v těchto případech nestanoví. Příkladem lze uvést *omezení nebo zákaz vstupu, jízdy koňmi a taženými psy a jiných činností v honitbě* (§ 9 odst. 3 zákona č. 449/2001, zákona o myslivosti).<sup>25</sup>

Podobnou (specifickou) skupinou správních aktů, které naplňují pojmové znaky smíšených správních aktů, jsou takové úkony orgánů veřejné správy, které právní úprava pojmenovává různě, nicméně s takovým označením není spojena žádná jednoznačná právní forma (a s ní spojený právní režim) daného správního aktu. Příkladem lze uvést různá „usnesení“, jako např. *usnesení zastupitelstva obce o vytvoření volebních obvodů* (§ 27 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí),<sup>26</sup> či „opatření“, jako např. *některá opatření Ministerstva zdravotnictví [§ 11 písm. h) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech]*.<sup>27</sup>

Do této oblasti lze zařadit rovněž případy úkonů, u kterých je problematické, zda se vůbec jedná o (standardní) správní akty, a tedy zda vůbec může jít (z hlediska jejich obsahu) o správní akt svou povahou smíšený. Jde o specifické oblasti, jako jsou (některá) rozhodnutí prezidenta republiky, např. rozhodnutí o vyhlášení amnestie prezidenta

<sup>25</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, sp. zn. 2 As 78/2016.

<sup>26</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010.

<sup>27</sup> Např. opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 7. 2014, č. j. MZDR 30363/2014, o zákazu další distribuce či vývozu léčivého přípravku „ANTABUS por.tbl.eff. 50x400 mg. Reg. č.: 87/131/76-C kód SÚKL 0128705“ mimo území ČR.



republiky, která se vztahuje na všechny odsouzené trestnými soudy, kteří jsou souzeni nebo odsouzeni za činy spáchané v souvislosti s konkrétní událostí – určitá demonstrace apod.,<sup>28</sup> či různé provozní řády,<sup>29</sup> např. *vnitřní řád věznice* (§ 14 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody).<sup>30</sup>

### 3. SMÍŠENÉ SPRÁVNÍ AKTY VE FORMĚ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Jak již bylo v předchozím textu uvedeno, institut opatření obecné povahy, k jehož obecné pozitivně právní úpravě v našem právním řádu došlo (až) v souvislosti s přijetím spr. ř., má v obecné rovině za cíl poskytnout obecnou právní úpravu pro správní akty, které se nacházejí na pomezí mezi právním předpisem a správním rozhodnutím (§ 171 spr. ř.). Jedná se tak o právní formu určenou pro smíšené správní akty.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu se má však opatření obecné povahy uplatnit pouze v případě správního aktu konkrétně-abstraktního.<sup>31</sup> Tomu, aby opatřením obecné povahy byl i abstraktně-konkrétní správní akt, však obecná právní úprava *de lege lata* nebrání, přičemž samotnou existenci abstraktně-konkrétního správního aktu ani jeho praktickou využitelnost nelze, jak plyne z předchozího textu, vyloučit.

Nicméně v oblasti zvláštní právní úpravy, výslovně označující správní akt za opatření obecné povahy, se žádný svou povahou abstraktně-konkrétní správní akt nenachází. Převládají zde opět konkrétně-abstraktní správní akty, jejichž předmět je konkretizován prostřednictvím prostorového kritéria, např. *územní plány obcí* (§ 43 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon) nebo *místní a přechodná úprava provozu* (§ 77 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu). V některých případech se však u těchto konkrétně-abstraktních opatření obecné povahy uplatňuje i kritérium věcné, např. *opatření obecné povahy omezující nakládání s nebezpečnými potravinami a výrobky* (§ 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci).

Ve zvláštní právní úpravě se vyskytují rovněž taková zmocnění k vydání (z formálního hlediska) opatření obecné povahy, která jsou však ve skutečnosti (z materiálního hlediska) prováděcími právními předpisy. Příkladem lze uvést *opatření obecné povahy, kterými se stanoví technické požadavky na měřidla* [§ 14 odst. 1 písm. j) zákona o metrologii], *síťové plány, rozsah údajů o radiových kmítočtech, podmínky pro zveřejnění informace a náležitosti referenční nabídky* (§ 17, § 62, § 82, § 84 a § 85 zákona o elektronických komunikacích). V některých případech je právní forma opatření obecné povahy dokonce propůjčena i činnosti správního orgánu, u které je pochybná vůbec její závaznost pro vně veřejné správy postavené subjekty, jako v případě *opatření obecné povahy stanovení*

<sup>28</sup> Na základě čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR. Podstatné je však konkrétní vymezení předmětu regulace (konkrétní událost), které např. v případě amnestijního rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 1. 1. 2013, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 1/2013, i přes svá specifika jednorázovosti (neopakovatelnost) a plnění funkce výjimky z právního pravidla (ukazující na naplnění pomocných kritérií), lze považovat stále za abstraktní.

<sup>29</sup> Srov. německá všeobecná opatření (*Allgemeinverfügung*), upravující užívání určité věci veřejností, viz SCHMIDT, von R. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 17. vydání. Grasberg bei Bremen: Schmidt, 2014, s. 157.

<sup>30</sup> Vnitřní řád věznice autoritativně stanoví služebně nepodřízeným subjektům, osobám vězněným (neurčitě vymezení adresáti), práva a povinnosti ve vztahu k „užívání“ prostor konkrétní věznice (konkrétní předmět regulace).

<sup>31</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

a analýzy relevantních trhů (§ 51 a § 52 zákona o elektronických komunikacích). V uvedených případech tak opatření obecné povahy nenaplnují pojmové znaky smíšeného správního aktu.

Rovněž naplnění pomocných kritérií konkrétnosti předmětu regulace lze ve zvláštní právní úpravě opatření obecné povahy vysledovat. V některých případech přistupují ke kritériím hlavním, a to k prostorovému – např. *opatření obecné povahy stanovící zákaz koupání* [§ 82a písm. c) zákona o ochraně veřejného zdraví], *územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území* (§ 97 stavebního zákona) či k věcnému – např. *opatření k pozastavení obchodování na kapitálovém trhu* (§ 137 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu). Ve výjimečném případě dokonce mohou být tato pomocná kritéria konkrétnosti předmětu regulace naplněna (dostatečně) samostatně (srov. část č. 1. 1), jako např. *opatření obecné povahy ke sledování možných zdrojů systémového rizika pro finanční trh* (§ 557 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech).

#### 4. SMÍŠENÉ SPRÁVNÍ AKTY V RŮZNÝCH FORMÁCH A MATERIÁLNĚ-FORMÁLNÍ PŘÍSTUP K OPATŘENÍM OBECNÉ POVAHY

Z předchozího textu vyplývá, že český právní řád *de lege lata* přiděluje (z hlediska obsahu) smíšeným správním aktům právní formu podzákoného právního předpisu, správního rozhodnutí nebo jim určenou formu opatření obecné povahy, kterou však v některých případech přiřazuje i takové činnosti veřejné správy, která pojmové znaky smíšeného správního aktu naopak nenaplnuje. Určení právní formy smíšenému správnímu aktu má přitom zásadní vliv na jeho právní režim, a to nejen pokud jde o proces jeho vydání, ale také otázky jeho přezkumu.

##### 4.1 Proces vydání správního aktu

Pokud jsou (z hlediska obsahu) smíšené správní akty vydávány jako podzákoné právní předpisy, jde o proces upravený zpravidla pouze v základních otázkách jejich vzniku (především platnost a účinnost), umožňující zapojení jimi dotčených osob snad jen v konzultativní rovině, pomíneme-li výjimečný případ *nařízení vlády o vyhlášení chráněné krajinné oblasti* nebo *vyhlášky ministerstva, kterým se vyhláší národní přírodní rezervace a národní přírodní památky*.<sup>32</sup>

Naopak pokud je svou povahou smíšenému správnímu aktu přidělena forma správního rozhodnutí, je takový správní akt vydáván ve správním řízení, které adresátům těchto smíšených správních aktů garantuje procesní práva, na jejichž základě se mohou jako účastníci správního řízení zapojit do jejich tvorby a ovlivnit jejich výslednou podobu.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> V těchto případech právní úprava počítá s institutem námitek vlastníků dotčených nemovitostí, kteří je mohou proti návrhu právního předpisu uplatnit (§ 40 a § 41 zákona o ochraně přírody a krajiny).

<sup>33</sup> Účastník správního řízení má celou řadu práv. K nejdůležitějším patří právo podávat návrhy a být slyšen (vyjádřit se k věci a provedeným důkazům, vznést důkazní návrhy – § 36 spr. ř.), právo nahlížet do správního spisu (§ 38 spr. ř.), právo být vyzvolněn o ústním jednání a provádění důkazů mimo ústní jednání (§ 49 a 51 spr. ř.), právo na oznámení rozhodnutí (§ 72 spr. ř.) a na podání řádného opravného prostředku (§ 81 spr. ř.) – (VOPÁLKA, V. In: D. Hendrych a kol., op. cit., s. 393–395).

Pokud je smíšenému správnímu aktu přidělena forma opatření obecné povahy, odpovídá obecně způsob jeho vydávání procesu na pomezí právě mezi normotvorbou a správním řízením. V některé části se tak řízení o vydání opatření obecné povahy podobá více procesu vydávání podzákoných právních předpisů (vypracování návrhu, publikace a účinnost opatření obecné povahy). Na druhou stranu lze v právní úpravě opatření obecné povahy vysledovat řadu institutů, které řízení o vydání opatření obecné povahy naopak přibližují ke správnímu řízení, nejvýznamněji projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami skrze jejich námítky a připomínky a také obsah a funkce odůvodnění.

Z hlediska procesu vydávání správních rozhodnutí a opatření obecné povahy existují společné minimální standardy, které umožňují dotčeným osobám zapojit se do daného procesu, a tím hájit svá práva a právem chráněné zájmy. Tyto osoby mohou v obou druzích řízení uplatňovat svá stanoviska k předmětu řízení, správní orgán musí k těmto stanoviskům přihlížet a v odůvodnění daného aktu transparentně vysvětlit, proč jejich argumenty akceptoval, popř. odmítl.<sup>34</sup>

Tím je zajištěna vyšší úroveň ochrany veřejných subjektivních práv adresátů opatření obecné povahy než v případě vydávání právních předpisů a tento důsledek má proto i propůjčení formy opatření obecné povahy správním aktům svou povahou normativním (srov. předchozí text).

K uvedenému závěru je nutné doplnit, že v případě jednotlivých zvláštních právních úprav opatření obecné povahy lze na druhou stranu pozorovat i taková specifika právní úpravy procesu jejich vydávání, která posouvají charakter daného zvláštního řízení naopak blíže k procesu podzákoné normotvorby. Nejvýrazněji to platí v případě vyloučení projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami, např. v případech opatření obecné povahy, která mají být reakcí na mimořádné události.<sup>35</sup>

#### 4.2 Přezkum správního aktu

Určení, v jaké právní formě bude „rozhodnutí“ orgánu veřejné správy vydáno, má rovněž významný dopad i na prostředky ochrany, které lze vůči dané činnosti veřejné správy uplatnit.

*V rámci veřejné správy samotné* lze vůči (z hlediska svého obsahu) smíšeným správním aktům s formou podzákonného právního předpisu uplatnit toliko dozorčí, nenárokový prostředek, který slouží primárně k ochraně veřejného zájmu, a to navíc pouze v části (byť největší) případů takových správních aktů, tj. v případě právních předpisů územně samosprávních celků (§ 123 až § 125 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

A to na rozdíl od právní úpravy prostředků ochrany před těmi (z hlediska jejich obsahu) smíšenými správními akty, kterým právní úprava přiděluje formu správního rozhodnutí. Nejen že je možno dozorčí prostředek (v podobě správního přezkumu) uplatnit obecně vůči všem takovým správním rozhodnutím, ale především právní řád umožňuje adresátům („smíšených“) správních rozhodnutí podat proti nim i tzv. řádné (nárokové)

<sup>34</sup> Srov. KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 18.

<sup>35</sup> K tomu podrobněji viz HEJČ, D. Prostředky ochrany subjektivních práv a neodkladně účinná opatření obecné povahy. In: S. Skulová – A. Kliková – D. Hejč. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 93–110.

opravné prostředky, které garantují nesrovnatelně vyšší úroveň ochrany veřejných subjektivních práv (v porovnání s dozorčími prostředky).

V případě formy opatření obecné povahy jsou sice řádné (nárokové) opravné prostředky rovněž vyloučeny, nicméně připomínky a námítky proti návrhu opatření obecné povahy mají některé podobné vlastnosti jako řádné opravené prostředky proti správním rozhodnutím, byť tak vysokou úroveň ochrany subjektivních práv neposkytují.<sup>36</sup> Pokud jde o (dozorčí) správní přezkum opatření obecné povahy, ten je v základních rysech obdobný správnímu přezkumu správního rozhodnutí.

Výrazné rozdíly jsou přitom i v oblasti *soudního přezkumu* podzákoných právních předpisů, správních rozhodnutí a opatření obecné povahy. V souvislosti s právní formou podzákoného právního předpisu neexistuje žádný přímý prostředek soudní ochrany jejich adresátů, respektive osoby dotčené správním aktem vydaným ve formě podzákoného právního předpisu se samy před soudem nemohou domáhat přímo jeho zrušení. Naopak přímou soudní ochranu pro adresáty správního rozhodnutí i (v obdobném rozsahu) opatření obecné povahy právní řád umožňuje.

#### 4.3 Materiálně-formální přístup k formě opatření obecné povahy

V otázce, zda se smíšený správní akt vydá podle procesní úpravy opatření obecné povahy a zda bude (případně) soudně přezkoumáván v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, respektive jaká úroveň ochrany veřejných subjektivních práv bude adresátům smíšených správních aktů poskytnuta, se uplatní tzv. *materiálně-formální přístup*.<sup>37</sup>

Na základě materiálně-formálního přístupu může být správní akt vydáván a přezkoumáván jako opatření obecné povahy nejen v případech, kdy jej tak zvláštní právní úprava výslovně označuje, a to dokonce i pokud nenaplnuje pojmové znaky smíšeného správního aktu (formální aspekt), ale rovněž v případech, kdy správní akt pojmové znaky opatření obecné povahy „toliko“ naplňuje, aniž by takto byl zákonem výslovně pojmenován (materiální aspekt).

Z materiálně-formálního přístupu však současně vyplývá, že jako opatření obecné povahy nemůže být vydáván správní akt, kterému zvláštní zákon přiděluje jinou právní formu (právního předpisu nebo správního rozhodnutí), jakkoliv by pojmové znaky smíšeného správního aktu, respektive opatření obecné povahy naplňoval. Takový správní akt zpravidla nemůže být rovněž ani jako opatření obecné povahy soudem přezkoumáván. Uvedené je projevem ochrany, aby popřením významu zákonem přidělené právní formy nedošlo k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva a ve svém důsledku i principu zákonnosti (legality) v oblasti veřejné správy.

Výjimku z uvedeného představují případy, kdy je předmětem soudního přezkumu správní akt v minulosti sice vydaný jako podzákoný právní předpis, nicméně po následné změně zákonné úpravy již nadále vydáván jako opatření obecné povahy. Pokud to přechodná ustanovení zvláštního zákona nevyklučují, může být tento správní akt (nesoucí

<sup>36</sup> K tomu blíže viz KADEČKA, S. – HEJČ, D. – PROKOPOVÁ, K. – VENCLÍČEK, J. Dispositional Instruments of Protection against Administrative Acts (not in Legal Force) and their Effectiveness. *International Public Administration Review*. 2014, roč. 12, s. 2–3, s. 99–122.

<sup>37</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010.

právní formu podle předchozí právní úpravy) přezkoumáván (ve světle právní úpravy nové) jako opatření obecné povahy, čímž je zajištěna přímá soudní ochrana jeho adresátům.

Průlom materiálně-formálního přístupu v oblasti soudního přezkumu představuje výjimečný případ, kdy tak *ad hoc* rozhodne Ústavní soud. Jde o případ, kdy je smíšenému správnímu aktu přidělena právní forma určená pro podzákonné právní předpisy, bránící přímé soudní ochraně jeho adresátů. V takovém případě by byl („smíšený“) právní předpis soudně přezkoumáván jako opatření obecné povahy.<sup>38</sup> Takový postup pak zřejmě není možný v případech, kdy je smíšenému správnímu aktu přidělena právní forma správního rozhodnutí, neboť adresátům správního rozhodnutí je přímá soudní ochrana zajištěna.

Další případ, kdy může být smíšený správní akt vydáván mimo procesní režim opatření obecné povahy, avšak jako opatření obecné povahy přezkoumáván, může v intencích materiálně-formálního přístupu nastat rovněž za situace výslovného zákonného vyloučení aplikace obecné úpravy řízení o vydání opatření obecné povahy, aniž by však byla danému správnímu aktu jiná forma přidělena. Tak je tomu v případě *vyhlášení voleb do zastupitelstva obce* (§ 58 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí).

Z formálního korektivu materiálního přístupu je pak zjevné, že zdaleka ne všechny správní akty, u kterých lze podle předchozích závěrů shledat naplnění pojmových znaků smíšeného správního aktu, se vydávají či přezkoumávají jako opatření obecné povahy. Jinak řečeno, materiálně-formální přístup k institutu opatření obecné povahy zajistí sjednocení obsahu a formy, respektive obsahu správního aktu odpovídající právní režim, a s tím související odpovídající úroveň ochrany veřejných subjektivních práv jejich adresátů jen u části z celkového počtu smíšených správních aktů, obsažených v našem právním řádu.

## ZÁVĚR

Po deseti letech své účinnosti je právní forma opatření obecné povahy zvláštní právní úpravou výslovně přiřazena již k celé řadě smíšených správních aktů (více než 50) z různých oblastí. Současně však řada smíšených správních aktů zůstává ve formě (především) právních předpisů nebo správních rozhodnutí.

V takových případech, kdy smíšené správní akty nejsou, a ani z hlediska materiálně-formálního přístupu nemohou být, vydávány a přezkoumávány jako opatření obecné povahy, je s nimi v právním řádu nakládáno diametrálně rozdílnými způsoby, majícími podstatný dopad do úrovně ochrany veřejných subjektivních práv jejich adresátů. Z pohledu veřejných subjektivních práv jde o negativní dopad v případech, kdy je těmto správním aktům přidělena forma podzákonného právního předpisu.

Současně však vzhledem k široké rozmanitosti činnosti veřejné správy, u které může být naplnění pojmových znaků smíšeného správního aktu shledáno (zejména v oblasti právních předpisů orgánů územní veřejné správy), nelze jednoduše změnou zákona všechny smíšené správní akty (naplňující příslušné pojmové znaky) podřadit pod formu

<sup>38</sup> Usnesení ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

opatření obecné povahy. Institut opatření obecné povahy, při zachování základních principů, ze kterých jeho obecná úprava ve spr. ř. vychází, lze jen stěží považovat za univerzálně vhodný pro všechny tyto případy smíšených správních aktů.

K nahrazování stávající formy přidělené smíšenému správnímu aktu formou opatření obecné povahy je tak třeba postupovat uvážlivě, respektive koncepčně. Příkladem vhodnosti takového postupu jsou oblasti, kdy jde o smíšené správní akty obsahově (povahou ukládaných povinností) obdobné jiným, kterým již právní řád formu opatření obecné povahy přiděluje. Tak je tomu v oblasti správních aktů, jimiž se reguluje silniční provoz v určitých místech.<sup>39</sup> Zákon totiž části těchto smíšených správních aktů formu opatření obecné povahy přiděluje (§ 77 zákona o silničním provozu a § 19a zákona o pozemních komunikacích), přičemž však v řadě jiných případů regulace dopravy v určitých místech je *de lege lata* rozhodováno nadále ve formě podzákonného právního předpisu nebo správního rozhodnutí.<sup>40</sup>

Taková právní úprava je pak nesystematická a v praxi vyvolává nedůvodný nepochopitelný rozdíl mezi rozhodováním o jednotlivých, co do svých charakteristických rysů totožných, smíšených správních aktech, s čímž se pojí nedůvodně rozdílná úroveň ochrany veřejných subjektivních práv jejich adresátů.

---

<sup>39</sup> Srov. HEJČ, D. – HUSSEINI, F. – KADEČKA, S. Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury). *Správní právo*. 2013, roč. XLVI, č. 1, s. 1–24.

<sup>40</sup> Např. omezení obecného užívání uzavírkami a objížďkami (§ 24 zákona o pozemních komunikacích), zřízení vyhrazeného parkování (§ 25 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích), stanovení parkovacích zón (§ 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), časové a druhové omezení zásobování (§ 23 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích) nebo zákaz stání nákladních vozidel v obytné zóně (§ 39 odst. 6 zákona o silničním provozu).

## Hybrid Administrative Acts in the Czech Legal Order and 10 Years since Effective Date of Measure of General Nature

David Hejč

*Abstract:* The paper deals with hybrid administrative acts. It focuses not only on measures of general nature, but also on administrative decisions and secondary legislation, if they fulfil conceptual features of hybrid administrative acts with respect to their contents. Firstly, it deals with doctrinal bases of the hybrid administrative acts. Subsequently, the paper deals with the presence of the conceptual features of hybrid administrative acts within mentioned legal forms, and also with the process (corresponding to the legal forms) leading to issuance of these acts and with legal means of protection against them provided by legal order. The contribution also deals with the question whether, if hybrid administrative acts are not issued and reviewed as measures of general nature, are these acts regulated in fundamentally different ways, which impacts the level of protection of public subjective rights of their addressees.

*Key words:* hybrid administrative act, legal form, subject of regulation, process of issuing, means of protection, materially-formal conception, measure of general nature, public subjective rights