

HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi.*
C. H. Beck, 2017, 270 s.

Opatření obecné povahy, vzdor tomu, že se do našeho právního řádu dostalo výslovně před více jak deseti lety v roce 2005¹⁾, resp. v roce 2006 v souvislosti s účinností správního řádu č. 500/2004 Sb., stále ještě nese pomyslný charakter novosti, ale také (s tím spojené) problematičnosti. Ačkoliv se s institutem opatření obecné povahy již poměrně často setkáme v textu právních předpisů, nezřídka dokonce ve věcech poměrně zásadních, jako je tomu v případě stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ale i dalších, ukazuje se, že teorie, ale i praxe se s tímto institutem sžívá postupně. Ostatně jde o pomyslný mezičlánek mezi dvěma tradičními formami správní činnosti, jako je individuální a normativní správní akt, přičemž i právní úprava obsažená ve správním řádu v § 171 až 174 je více než stručná a odpovědi na klíčové otázky spíše zamlčuje, nežli by je výslovně poskytovala.

Dovoluji si na tomto místě zmínit publikaci, která se jako první pokouší uceleně zmapovat a přiblížit problematiku tzv. smíšených správních aktů, resp. opatření obecné povahy. Jedná se o dílo s názvem „*Opatření obecné povahy v teorii a praxi*“, které bylo vydáno v polovině roku 2017 u nakladatelství C. H. Beck. Publikace obsahuje 270 stran textu, přičemž obsahuje seznam pramenů a věcný rejstřík. Jako monografie zahrnuje rovněž a úvod a závěr. Autoři publikace byli širší odborné veřejnosti jistě ne zcela neznámí autoři D. Hejč a L. Bahýlová. Oba mají s problematikou opatření obecné povahy zkušenosti po stránce jak teoretické, tak i praktické. Autoři se opatřením obecné povahy věnovali a věnují dlouhodobě, jak v rámci jejich doktorského studia na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, tak i po jeho úspěšném absolvování v rámci článků v domácích a zahraničních časopisech, konferenčních příspěvků, přednáškové činnosti, ale i praxi na Ústavním soudu, kde oba autoři v současné době působí. V daném ohledu lze od zmíněných autorů důvodně očekávat, že ke zkoumané problematice mají co říci a že publikace bude jak o nezbytné teorii, tak i o aplikační praxi. Rovněž lze očekávat, že publikace přispěje dalším dílem k tomu, abychom u opatření obecné povahy odhalili jednu z mnoha roušek, jimiž se halí do tajemna. Tomu všemu vydaná publikace plně dostojí.

V první řadě je třeba podle mého názoru kladně ocenit, že monografie zahrnuje oba možné pohledy na opatření obecné povahy, tedy pohled teorie a praxe, který se snaží vzájemně propojit. Tomu ostatně odpovídá i systematika díla, kdy na část teoretickou přímo navazuje část praktická, která se věnuje rozboru institutu opatření obecné povahy v jednotlivých právních předpisech. Čtenář v díle najde vše, co by v něm hledal a očekával, ovšem s vědomím toho,

¹⁾ Stalo se tomu tak k 1. 5. 2005, kdy nabyla účinnosti novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Nová právní úprava světila správním soudům (tehdy přímo Nejvyššímu správnímu soudu) přezkum opatření obecné povahy.

že jde v první řadě o odborný text a nikoliv o detailní příručku toho, jak psát a vydávat opatření obecné povahy. Nicméně čtenář v díle informace analyzující proces vydání opatření obecné povahy rovněž nalezne, takže i v tomto ohledu může publikace zcela jistě posloužit.

Publikace zahrnuje výčet řady zvláštních zákonů, v nichž je opatření obecné povahy v současné době obsaženo. Podle mého názoru je škoda, že v publikaci nebyly uvedeny zcela všechny případy a zákony, které se k opatření obecné povahy vztahují. Na mysli mám problematiku bankovního sektoru a kapitálového trhu, kde se s opatřením obecné povahy rovněž pracuje. I přesto však publikace zaslouží kladné hodnocení, neboť se věnuje příkladům opatření obecné povahy, které jsou v praxi častější a s nimiž se širší dotčená veřejnost má možnost častěji setkat. Pozitivněm publikace je, že se věnuje i takovým aktům, které sice nejsou formálně za opatření obecné povahy výslovně označeny, nicméně po stránce materiální znaky opatření obecné povahy naplňují. Jinak řečeno, publikace není jen o opatření obecné povahy „pravých“, ale i „nepravých“, resp. formálních a materiálních. Přitom problematice tzv. materiálního pojetí, které v případě opatření obecné povahy zavedla judikatura, je v publikaci věnována pozornost.

Jak jsem již uvedl, monografie se skládá se dvou hlavních částí, a to obecné a zvláštní. V rámci obecné části nalezneme pojednání o smíšených správních aktech, jejichž podobou je právě opatření obecné povahy. Je opatření obecné povahy vskutku „toliko“ smíšeným správním aktem, nebo jde o spíše o samostatnou a svébytnou formu správní činnosti? Na tyto otázky dává publikace možné odpovědi. Publikace je dokladem toho, že autoři mají hlubší teoretické znalosti, přičemž vycházejí ze závěrů mj. provopublikových klasiků. Autoři vyjadřují názory a závěry, které v řadě ohledů navazují na dříve vyslovené, ale ne vždy dokončené myšlenky a náměty z předcházejících dob. V tomto ohledu se jedná o zajímavý dialog současnosti s minulostí. Protože opatření obecné povahy bylo inspirováno německým pojetím, nesmí chybět ani srovnávací pohled. Publikace se věnuje opatřením obecné povahy v zahraničních právních úpravách a jejich přístupu ke zkoumané problematice. Na tyto vstupní pasáže navazuje přiblížení opatření obecné povahy z hlediska jeho formálního a materiálního pojetí, přičemž přiblíženy jsou i „trampoty“ s opatřením obecné povahy, jak tento trefný pojem použil kdysi V. Mikule v jednom článku. Publikace tak s jistým odstupem, ale i nadhledem, analyzuje přístup judikatury k opatření obecné povahy, který byl do jisté míry turbulentní. Zaměřuje se na pojetí opatření obecné povahy podle správního řádu a soudního řádu správního. Uvedeny jsou relevantní závěry judikatury, které měly zpočátku na opatření obecné povahy zcela zásadní dopad. Jinak řečeno, v této části je uvedeno vše, co by uvedeno býti mělo a co by čtenář, který se se zkoumanou problematikou již setkal, očekával. Přesto, nebo možná právě proto čtenář nalezne řadu inspiračních myšlenek a závěrů, díky kterým tyto vstupní části nepůsobí popisně a povrchně, nýbrž snesou označení odborného díla, které rozhodně stojí za přečtení. Právě zde čtenář nalezne zdroj toho, proč opatření obecné povahy vyvolávalo a vyvolává jisté kontroverze.

Zvláštní část publikace se zaměřuje již na jednotlivá opatření obecné povahy, která jsou upravena v řadě zákonů. Největší pozornost je z pochopitelných důvodů věnována opatřením obecné povahy podle stavebního zákona. Nicméně rozebrána jsou i opatření obecné povahy podle jiných zákonů, čímž vyvstanou případné rozdíly a odlišné přístupy v jednotlivých zákonech. I v daném ohledu jde o inspirativní a přínosné pasáže, které jsou dokladem toho, jak moc do našeho právního řádu a aplikační praxe opatření obecné povahy již proniklo.

Celkové přehlednosti a větší srozumitelnosti monografie napomáhají i tabulky, které doplňují text. Domnívám se, že publikace vyplňuje mezeru, která v případě této formy správní činnosti byla přítomna. Směrem *pro futuro* se nemusíme omezit „pouze“ na časopisecké články, nýbrž je k dispozici i kvalitní monografie. Jedná se o první takové komplexní dílo k dané problematice a takto je třeba jej pojímat. Nicméně se ukazuje, že i pomyslný „první výkop“ dovede být kvalitní a inspirativní. Myslím, že své čtenáře si publikace rozhodně najde a posouvá tak díky svému obsahu díl znalostí a informací o opatření obecné povahy kupředu. Recenzovanou publikaci lze doporučit jak těm, kteří mají zájem o teorii, nebo praxi, přičemž v daném případě se podařilo vhodné propojení obojího.

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.