

# O opatrení všeobecnej povahy v kontexte verejnosprávnej činnosti

Kukliš, P.\*

KUKLIŠ, P.: O opatrení všeobecnej povahy v kontexte verejnosprávnej činnosti. Právny obzor, 103, 2020, č. 2, s. 86 – 97.

## **On the measure of a general nature in the context of public administration activities.**

The paper deals with issue of the position of the measure of general nature – a relatively new instrument – in the system of forms of a public administrative activity.

It deals with the content, forms of activity and their classification. Attention is focused mainly on measures of a general nature (definition, material vs. formal concept, legislation).

The author prefers a material perception of a measure of a general nature. It considers that the terminological aspect of this matter should not be ignored. Certain acts having the nature of an act of a general nature may be considered as normative administrative acts (*generally binding acts*). It considers that the measure of a general nature constitutes a separate form of public administration activity.

*Key words: public administrative activities – the measure of a general nature – the classification of forms of public administrative activities*

## Úvod

Z hľadiska výkonu verejnej správy, z hľadiska jej vplyvu na spoločenskú realitu má inštitút foriem činnosti verejnej správy nezastupiteľný význam. V ňom sa materializujú a v istom zmysle slova „fruktifikujú“ ciele, úlohy, funkcie, obsah a metódy činnosti verejnej správy (s výnimkou jej nečinnosti). Z charakteru sústavy verejnej správy, z jej postavenia v spoločnosti vyplýva, že práve úkony jej orgánov významom pri stvárňovaní právneho postavenia fyzických osôb a právnických osôb, početnosťou, bezprostrednosťou a permanenciou (každodennosťou) zrejme najväčšími ovplyvňujú sociálne a politické postoje občanov a spoluutvárajú vzťah k štátu a k iným subjektom verejnej moci.

Formy činnosti verejnej správy výrazne reprezentujú dynamické chápanie verejnej správy (verejná správa ako činnosť) na rozdiel od ponímania verejnej správy z hľadiska jej organizačnej štruktúry, ktoré akcentuje jej statický charakter.

Teória činnosti verejnej správy tvorí jadro všeobecnej časti správneho práva a je kľúčovou témou aj z hľadiska teórie verejnej správy. Výkon verejnej správy sa totiž uskutočňuje v konkrétnych formách. Problematika foriem predstavuje dôležitý segment náuky o činnosti verejnej správy, pretože v externom pôsobení verejnej správy má zásadný význam konkretizácia vzťahov medzi fyzickými osobami a právnickými osobami na jednej strane a orgánmi verejnej správy na strane druhej, a to vo formách stanovených zákonmi.<sup>1</sup>

\* JUDr. Peter K u k l i š, CSc., Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, Bratislava.

Tento príspevok bol spracovaný na základe projektu APVV-15-0267: *Právny pluralizmus: zmeny v chápaní práva*

<sup>1</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo. Obecná časť*. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 172.

Len tie úkony, ktoré sú vykonané v náležitých formách, môžu mať predpokladané právne dôsledky.

Už v minulosti sa zdôrazňovalo, že „[ú]ředník správní pokládá sa samozřejmě, že pro každý svůj výrok musí hledatí právní základ“.<sup>2</sup> Konštatovalo sa, že „akt správní“ (pôvodne tento pojem zahŕňal viacero foriem činnosti) je jedným z ústredných pojmov verejného práva, a bola mu venovaná veľká pozornosť – ako v teórii, tak aj v praxi. „Při nedostatočném stave pozitivního práva jde tu o otázky velice těžké, přímo kardinální“. „Kto se jí musí obíratí, má pocit naprosté neistoty a musí sa dobře držeti, chce-li pod spoustou nejrůznejších konstrukcí a názorů zachovati si vlastní úsudek.“<sup>3</sup>

## 1. Verejnospprávna činnosť

### 1.1 Obsah činnosti

Analýza pojmu činnosť verejnej správy by mala vychádzať zo sústavy prvkov verejnej správy, ktorú možno zjednodušene vyjadriť reťazcom: cieľ – úloha – funkcia – metóda pôsobenia – forma činnosti. Otázne je, či kategória obsah verejnospprávnej činnosti existuje v tejto sústave ako samostatný prvok, a aké je jej postavenie vzhľadom na ostatné kategórie, alebo je obsah verejnospprávnej činnosti implicitne vyjadrený v rámci ostatných segmentov. V minulosti sa obsah štátnospprávnej činnosti stotožňoval s metódami činnosti štátnej správy; zastával sa názor, že obsahom sú funkcie a metódy činnosti štátnej správy, resp. že ciele a funkcie štátnej správy sú jej obsahom alebo že funkcie štátnej správy sú druhmi jej obsahu. Existoval i prístup, podľa ktorého obsahom činnosti sú objekty a úlohy tejto činnosti.<sup>4</sup> V súčasnosti sa konštatuje, že „základné ciele a úlohy (verejnej správy) spoločne s cieľmi a úlohami špecifikovanými samotnými orgánmi verejnej správy určujú obsah činnosti verejnej správy“.<sup>5</sup>

Prof. Antonín Merkl z hľadiska pertraktovanej problematiky uvádza: „co do obsahu vykazuje správa ďaleko väčší rozmanitosť než co do formy. Mimo toho jest obsah správy ďaleko závislejší na době a místě než forma správy. Jsou-li základní formy činnosti – na př. jednotlivé typy správních aktů – do jisté míry stále a mezinárodní, a představují-li tak neměnný prvek, nezávislý v celku na dobových a místních okolnostech, jest to naopak obsah správy, na kterém se charakteristickým způsobem projevuje duch doby a duch národa. Obsah správy můžeme považovati přímo za ukazatele národní kultury a politického směru, který národ ovládá. Uvedené okolnosti staví obecnou pravovědu, která má podati systematiku obsahu správy před mnohem problematickejší úkol, než jej představuje systematika forem správy“.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Slovník veřejného práva československého. Svazek I. Reprint původního vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 35; pozri napr. WEYR, F.: Československé právo správní. Část obecná. Brno : Právník 1922, s. 76-77.

<sup>3</sup> Slovník veřejného práva československého, dielo cit. v pozn. 2, s. 34.

<sup>4</sup> BOGUSZAK, J. Činnosti a hlavní metody socialistické státní správy. In Státní správa, 1977, č. 2, s. 12, 15, 27-28.

<sup>5</sup> MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správní právo. Bratislava : Eurokódex, 2010, s. 165.

<sup>6</sup> MERKL, A. Obecní právo správní. Díl druhý. Praha – Brno : Orbis 1932, s. 59.

Je prirodzené, že teória správneho práva nemôže registrovať všetky úlohy verejnej správy, ale sa snaží celý „nekonečne“ rozmanitý obsah ustanovení platného právneho poriadku zhrnúť do niekoľkých veľkých skupín. V tomto kontexte prof. Merkl podrobne analyzuje vnútornú správu, kultúrnu správu, zahraničnú správu, vojenskú správu, justičnú správu a finančnú správu a pod problematiku obsahu správnej činnosti subsumuje i záležitosti polície, správneho práva trestného a správnej exekúcie.<sup>7</sup>

Nielen na základe všeobecnej akceptácie štandardného ponímania korelatívnych pojmov obsah a forma sa možno oprávnenie domnievať, že obsah verejnosprávnej činnosti existuje ako relatívne samostatný pojem. Je vhodné prikloniť sa k dávnejšie formulovanému názoru, ako istej koncentrácii Merklovho prístupu, že obsahom činnosti verejnej správy je v podstate určovanie úloh, priznávanie oprávnení, ukládanie povinností, uskutočňovanie opatrení, dispozícia s prostriedkami, zaujímanie stanovísk, registrácia a evidencia, atestácia, koordinácia, dozor, inšpekcia, kontrola.<sup>8</sup>

Uvedený, značne simplifikovaný reťazec činnosti verejnej správy možno modifikovať nasledovne: cieľ – úloha – funkcia – obsah – metódy pôsobenia – formy činnosti. Schéma je doplnená nielen o relatívne samostatný prvok, o obsah (verejnosprávnej činnosti), ale aj o pluralitu metód a foriem činnosti verejnej správy. Zamestnanci verejnej správy (orgány verejnej správy) totiž majú vo veľkom množstve prípadov možnosť použiť viacero spôsobov (metód) realizácie obsahu verejnosprávnej činnosti, to aj v konkrétnom prípade. V tomto procese pôsobí metóda ako „výhybka“ (usmerňovač), ktorá spolu s obsahom ovplyvňuje výber formy činnosti. Viacero metód sa môže realizovať prostredníctvom rovnakej formy, resp. jedna metóda sa môže realizovať viacerými formami. Metóda činnosti v tomto procese je spôsob realizácie obsahu činnosti verejnej správy, ktorý sa stáva súčasťou spoločenskej reality prostredníctvom formy verejnosprávnej činnosti.

## 1.2 Formy činnosti

Pri skúmaní foriem verejnosprávnej činnosti sa spravidla rozlišujú dve sféry pôsobenia verejnej správy, a to vonkajšia sféra a vnútorná sféra. Rozlišovanie uvedených sfér je len relatívne, pretože externá činnosť je nemysliteľná bez internej (táto je jej základom) a zároveň externá činnosť významným spôsobom spätne pôsobí na vnútornú sféru činnosti verejnej správy. Obe utvárajú systém akýchsi „spojených nádob“. Napriek viacernej akceptovanej diferenciacii vonkajšej sféry a vnútornej sféry verejnej správy menšia zhoda panuje v súvislosti so základnou klasifikáciou foriem činnosti verejnej správy na externé formy činnosti a na interné formy činnosti. *Sine ira et studio* možno tvrdiť, že charakter foriem činnosti používaných v internej sfére verejnej správy – najmä vzhľadom na ich právne následky – je mierne odlišný a má svoje špecifiká, napriek tomu, že charakteristické znaky oboch druhov foriem sú javovo podobné.

<sup>7</sup> Tamže, s. 59-128.

<sup>8</sup> TURČANI, J. *Právne zásady a pravidlá rozhodovania*. Bratislava : Inštitút riadenia 1978, s. 7; pozri napr. VOŽENÍLEK, B. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. In *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1980, č. 2, s. 99, 106.

Systemizácia foriem činnosti verejnej správy je značne zložitým problémom, vyplývajúcim zo skutočnosti, že verejná správa zahŕňa množstvo rozmanitých a značne rôznorodých postupov a úkonov, vzhľadom na bohato vnútorne diferencovaný obsah jej činnosti. V tejto súvislosti možno konštatovať, že v ostatnom čase verejná správa vo svojich formách činnosti „dobieha“ obsah i v jej rozmanitosti. Týka sa to aj demokratickej a kultúrnej úrovne výkonu verejnej správy ako reakcie na modifikáciu obsahu verejnosprávnej činnosti, napr. posilnením ne-vrechnostenských foriem činnosti a presadzovaním horizontálnych administratívno-právnych vzťahov.

### 1.3 Klasifikácia foriem činnosti

Formy verejnosprávnej činnosti možno klasifikovať na základe rôznych kritérií. Za základné kritérium možno považovať skutočnosť, či určitý úkon orgánu verejnej správy má/nemá právne dôsledky. V tejto súvislosti je náležité zamyslieť sa nad delením foriem na právne a neprávne, pretože všetky formy správnej činnosti môžu byť uplatňované *lege artis*, len ak majú právny základ. Prirodzene, že ingerencia práva v tejto oblasti je rozdielna (aplikáciu niektorých foriem právo upravuje detailne, existenciu iných len „pripúšťa“). Rozsah intenzity ingerencie práva je determinovaný skutočnosťou, či činnosť (nečinnosť) subjektu verejnej správy má právne dôsledky pre fyzickú (právnickú) osobu, resp. či by postup (pasivita) orgánu verejnej správy mohol mať za následok porušenie práv a slobôd.

Problematickým je aj označovanie viacerých foriem verejnosprávnej činnosti ako právotvorné. Skutočne právotvorný charakter má len jedna forma verejnosprávnej činnosti, a to vydávanie normatívnych administratívno-právnych aktov. V tejto súvislosti je zrejme vhodné rozlišovať traktované formy z hľadiska intenzity stvárňovania (resp. nestvárňovania) právnych pomerov účastníkov právnych vzťahov.

Rozmanitosť a dynamika výkonu verejnej správy výrazne sťažuje snahu o vyčerpávajúcu klasifikáciu (systemizáciu) foriem činnosti. V poslednom čase sa čoraz častejšie spochybuje rigidita presne vymedzených a od seba oddelených foriem. Možno súhlasiť s názorom, že „izolovanosť“ jednotlivých foriem je potrebné relativizovať, pretože v systéme existujú „prechodné zóny“ ako dôsledok právnej úpravy nových oblastí, kde nemožno úplne vyhovieť tradičným požiadavkám na prísne oddeľovanie jednotlivých druhov predpisov a im vyhradenú obsahovú náplň.<sup>9</sup>

Rôznosť riešenia pertraktovanej problematiky možno ilustrovať na klasifikácii foriem činnosti verejnej správy v niektorých učebniciach správneho práva hmotného (všeobecná časť). Autori učebnice (Hendrych, D. a kol., 2006) formy činnosti verejnej správy klasifikujú na: nariadenia a iné abstraktné formy správnej činnosti, správne akty, verejnoprávne zmluvy, faktické pokyny a donucovacie úkony a iné úkony.<sup>10</sup>

S. Košičiarová (2017) člení správne úkony vo verejnej správe na: správne akty (normatívne, individuálne a hybridné), správne dohody, faktické úkony, donucova-

<sup>9</sup> Blížšie HENDRYCH, D. a kol., dielo cit. v pozn. 1, s. 174-175.

<sup>10</sup> Osvedčenia, overenia, posudky, stanoviská, vyjadrenia, informačné úkony, registrácia, programovacie úkony, materiálne úkony, odporúčania, výzvy, verejnoprávne dohody. Blížšie tamže, s. 199-277.

cie úkony, technické úkony, organizačné úkony a programovacie (konceptné) úkony.<sup>11</sup>

Kolektív autorov pod vedením M. Vrabka (2018) vychádza z klasifikácie, podľa ktorej finálne formy verejnosprávnej činnosti sa členia na: normatívne správne akty, individuálne správne akty (rozhodnutia a opatrenia), opatrenia so všeobecným účinkom,<sup>12</sup> správne dohody, iné zásahy a ostatné finálne formy činnosti verejnej správy.<sup>13</sup>

M. Kopecký (2019) za základné skupiny správnych činností považuje: abstraktné akty, správne akty, opatrenia všeobecnej povahy, verejnoprávne zmluvy, faktické úkony a neregulatívne úkony.<sup>14</sup>

## 2. Opatrenie všeobecnej povahy

### 2.1 Vymedzenie opatrenia

V českom právnom poriadku sa opatrenie všeobecnej povahy lakonicky charakterizuje ako „záväzná opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“ (§ 171 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb. *správní řád*).<sup>15</sup>

Dôvodová správa vo všeobecnej časti vládneho návrhu zákona uvádza, že „[n]ově je po vzoru zahraničních právních úprav definován i institut opatření obecné povahy, což je zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem. Cílem zavedení tohoto institutu je

<sup>11</sup> Bližšie KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 170-205.

<sup>12</sup> Riadiaci správny akt vydaný v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy, ktorý smeruje dovnútra štruktúry orgánov verejnej správy [§ 21, ods. 3 písm. d) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre].

<sup>13</sup> Bližšie VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 137-147.

<sup>14</sup> Bližšie KOPECKÝ, M. *Správni právo. Obecná časť*. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 146-202.

<sup>15</sup> V tejto súvislosti je vhodné poukázať na pôvodné vymedzenie opatrenia všeobecnej povahy: „[o]patřením obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů bližie neurčeného okruhu osob.“ (§ 137 ods. 1 vládneho návrhu zákona). <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0> (3. január 2020)

Bližšie napr. HENDRYCH, D. K. institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. In *Právní rozhledy*, 2005, č. 3, s. II; PRŮCHA, P. Opatření obecné povahy jako nově legislativně koncipovaná forma činnosti veřejné správy v právním řádu České republiky. In *Pocta profesorovi Gašparovi*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2008, s. 94-104; VEDRAL, J. Opatření obecné povahy. In *Správni právo*, 2007, č. 6, s. 329 a nasl.; VERNARSKÝ, M. Opatrenia všeobecnej povahy v Slovenskej republike? In *Správni právo*, 2009, č. 5, s. 293 a nasl.; HUTTA, M. Správne akty všeobecnej povahy a ich prieskum v správnom súdnictve. In TRELLOVÁ, L. (ed.) *Působnost' a organizácia správného súdnictva v Slovenskej republike*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2012, s. 230-246; HEJČ, D. Smišené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. In *Právník*, 2016, č. 10, s. 829-842; POŘÍZEK, J. K možná překvapivé možnosti přezkumu opatření obecné povahy. <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-mozna-prekvapive-moznosti-prezkumu-opatreni-obecnepovahy-94761.html> (18. január 2020); KOLMAN, P. Transparentnost veřejné správy: Materiální racionalita vs. formální pojetí práva aneb Jde o opatření obecné povahy? In *Správni právo*, 2013, č. 1, s. 38-44; KOLMAN, P. Zamyšlení o veřejném právu aneb Jde o opatření obecné povahy? <https://www.epravo.cz/top/clanky/zamysleni-o-verejnem-pravu-aneb-jde-o-opatreni-obecnepovahy-92403.html> (18. január 2020).

dát dotčeným osobám alespoň minimální práva, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy a jak se již stalo v některých zvláštních úpravách (srov. schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona). Konkrétní oblast, pro kterou se tento institut využije, stanoví zákonodárce, přičemž bude moci využít předkládaný procesní institut a pouze na něj ve zvláštním zákoně odkázat.“<sup>16</sup>

Nemecký zákon o správnom konaní (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) v ust. § 35 druhá veta pozitívne vymedzuje tento inštitút (*Allgemeinverfügung*): „[v]šeobecné opatrenie je správny akt, ktorý je adresovaný určitému okruhu osôb vymedzenému na základe všeobecne určených alebo určiteľných znakov, alebo sa týka verejnoprávnej vlastnosti veci alebo jej verejného používania.“<sup>17</sup>

Rakúska právna úprava neobsahuje osobitný inštitút zmiešaného správneho aktu. Opatrenie všeobecnej povahy (*Allgemeinverfügung*), ktoré smeruje proti neurčite vymedzeným adresátom a ktorého predmet regulácie je konkrétny, je považované za normatívny správny akt (*Verordnung*).<sup>18</sup>

## 2.2 Parciálna slovenská právna úprava

Napriek tomu, že slovenský právny poriadok neupravuje samotný inštitút, opatrenie všeobecnej povahy je fakticky upravené vo viacerých právnych predpisoch, napr. v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, zákone č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke v znení neskorších predpisov, zákone č. 324/2011 Z. z. o poštových službách v znení neskorších predpisov a v zákone č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov.

Stavebný zákon upravuje rozhodnutie o stavebnej uzávere, ktorým sa vymedzuje územie, v ktorom sa dočasne zakazuje alebo obmedzuje stavebná činnosť, najmä ak by mohla sťažiť alebo znemožniť budúce využívanie územia alebo jeho organizáciu podľa pripravovaného územného plánu. Stavebnú uzáveru možno určiť iba na nevyhnutne potrebný čas, najviac však na päť rokov odo dňa právoplatnosti rozhodnutia o stavebnej uzávere (§ 39d ods. 1 a 2 stavebného zákona). Začatie územného konania o stavebnej uzávere oznámi stavebný úrad účastníkom územného konania verejnou vyhláškou (§ 36 ods. 4 stavebného zákona). Rovnako i rozhodnutie o stavebnej uzávere sa doručuje verejnou vyhláškou.

<sup>16</sup> Vládny návrh zákona, s. 92. <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0> (3. január 2020).

<sup>17</sup> „Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.“ <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf> (17. december 2019).

<sup>18</sup> SKULOVÁ, S. – HEJČ, D. – BRAŽINA, R. Odůvodnění správního rozhodnutí: Revitalizace institutu s dlouhou tradicí. In *Právník*, 2016, č. 10, s. 906; HEJČ, D. – BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha : C. H. Beck, 2017, s. 41.

Vzhľadom na úpravu závažnej povinnosti, ktorá presahuje rámec článku 13 ods. 1 ústavy napriek dikcii „na základe zákona“ možno rozhodnutie o stavebnej uzávere považovať za polo-formálny lokálny právny predpis sekundárneho charakteru s obmedzenou časovou pôsobnosťou (*sunset clause*). Ústavný súd v súvislosti s týmto inštitútom konštatoval, že „[s]amotné rozhodnutie o stavebnej uzávere, teda aj jeho formulácia, nepochybne predstavuje porušenie základného práva upraveného v čl. 20 ods. 1 prvej vety ústavy, lebo pripúšťa len obmedzenú stavebnú činnosť na existujúcich stavbách, bez možnosti výstavby nových stavieb, okrem základnej technickej a občianskej vybavenosti pre zabezpečenie štandardných podmienok v obci ..., a to bez právne relevantného dôvodu.“ (I. ÚS 60/96).

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v mimoriadnych a nevyhnutných prípadoch a za predpokladu, že sa tým neohrozí bezpečnosť cestnej premávky, môže o. i. vydať všeobecné povolenie výnimky, napr. z obmedzenia jazdy niektorých druhov vozidiel na diaľnici, na rýchlostnej ceste a na ceste I. triedy s platnosťou na celé územie Slovenskej republiky. Podľa § 141 ods. 6 písm. p/ zákona o cestnej premávke sa na povolenie výnimky (podľa § 140) nevzťahuje správny poriadok. Zdá sa, že zverejnenie všeobecného povolenia výnimky, najmä pre celé územie Slovenska, nie je právne upravené. V praxi sa tento druh výnimky zvykne oznamovať najmä v elektronických médiách.

Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb vydáva všeobecné povolenie, ktoré je rozhodnutím pre vopred neurčený okruh poštových podnikov a v ktorom sú určené (i) všeobecné podmienky poskytovania poštových služieb iných ako univerzálnej služby a poštového platobného styku, (ii) doklady, ktorými sa preukazuje splnenie podmienok na vybranie a dodanie úradných zásielok a poskytovanie poštového platobného styku a (iii) podrobnosti a údaje týkajúce sa registrácie (§ 17 zákona o poštových službách).

Všeobecné povolenie sa uverejňuje vo Vestníku Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a je právoplatné dňom uverejnenia, ak v ňom nie je určený neskorší deň právoplatnosti. Úrad zverejní všeobecné povolenie aj na svojom webovom sídle (§ 18 ods. 2 zákona). Podľa § 67 ods. 2 písm. b/ zákona o poštových službách sa na vydanie všeobecného povolenia nevzťahuje správny poriadok.

Všeobecné povolenie na poskytovanie sietí alebo služieb určuje podmienky, ktoré možno uplatňovať na všetky alebo na určité druhy sietí alebo služieb (§ 14 ods. 1 zákona o elektronických komunikáciách). Všeobecné povolenie vydáva Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a zverejňuje ho vo Vestníku Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb. Na vydanie všeobecného povolenia sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (§ 74 ods. 2 písm. c/ zákona o elektronických komunikáciách).

Z hľadiska traktovanej problematiky je vhodné poukázať najmä na nález ústavného súdu I. ÚS 354/08, v ktorého odôvodnení uvádza: „*Opatrenia obecnej povahy sa v českej právnej úprave svojimi charakteristickými znakmi zaraďujú medzi normatívne správne akty a individuálne správne akty. Výkazujú totiž črty aj jednej aj druhej skupiny. ... Akty zmiešanej povahy sú okrem Českej republiky štandardne na legislatívnej úrovni zakotvené aj v iných európskych krajinách, napr. Spolková republika Nemecko (Allgeme-*

*inverfügung*), Švajčiarsko (*Verfügung*). (...) *Aj keď v slovenskom právnom systéme nemožno hovoriť o typoch zmiešaných správnych aktov majúcich znaky opatrení obecnej povahy vo formálnom slova zmysle, pretože právna úprava takýto typ správnych aktov nezakotvuje, nesporné zmiešané správne akty z hľadiska obsahového existujú, čoho dôkazom je práve napr. aj všeobecné povolenie podľa zákona o elektronických komunikáciách. Charakter všeobecného povolenia (správny akt zmiešanej povahy majúci i prvky individuálneho správneho aktu) podľa názoru ústavného súdu vyžaduje vyššiu úroveň právnej ochrany proti jeho účinkom v porovnaní s úrovňou, aká sa v individuálno-právnej perspektíve základných práv a slobôd poskytuje fyzickým a právnickým osobám proti účinkom normatívnych správnych aktov.*

### 2.3 Materiálne vs. formálne poňatie

Teoretická nejasnosť (z toho vyplývajúci legislatívny „šepot“) a potreby spoločenskej praxe vyvolávajú viacero otázok spojených s tvorbou, aplikáciou a najmä s účinným posilnením právnej istoty osôb (fyzických i právnických). Základným problémom, ktorým sa v Českej republike muselo správne súdnictvo vyrovnáť bola otázka, či opatrenie všeobecnej povahy sa má chápať v materiálnom alebo formálnom poňatí.

Materiálne ponímanie vychádza z názoru, že nie je podstatné, či osobitný zákon výslovne ustanovuje, že určitý orgán verejnej správy má vydať opatrenie všeobecnej povahy, ale postačuje, keď možno ustanovenie zákona vyložiť tak, že stanovená právomoc a pôsobnosť je materiálne (z hľadiska obsahu) realizovateľná práve pomocou vydania opatrenia všeobecnej povahy.

Formálne poňatie spočíva v tom, že rozhodujúcim je výslovné označenie spôsobu výkonu konkrétnej právomoci a pôsobnosti orgánu verejnej správy osobitným zákonom, teda explicitná požiadavka formy opatrenia všeobecnej povahy.<sup>19</sup>

Český *správní řád* určuje materiálny znak opatrenia všeobecnej povahy ustanovením, že podľa Šiestej časti tohto zákona „*postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*“ (§ 171).<sup>20</sup>

Z viacerých judikátov Ústavného súdu Českej republiky, týkajúcich sa pertraktovanej oblasti, je vhodné poukázať na nález Pl.ÚS 14/07, v ktorom Ústavný súd konštatuje: „*Uvedenému materiálnému chápaní opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy*

<sup>19</sup> SLÁDEČEK, V. Opatření obecné povahy: staronový jev v našem právním řádu. In ŠTURMA, P. – TOMÁŠEK, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století: Proměny veřejného práva*: 3. Praha : Karolinum, 2009, s. 369 a tam cit. lit.

<sup>20</sup> KOPECKÝ, M., dielo cit. v pozn. 14, s. 183.



nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373) a obdobně nálezy sp. zn. III. ÚS 741/06 ze dne 29. 11. 2007 (N 209/47 SbNU 685)]. Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává.“

Z komparácie situácie o opatreniach všeobecnej povahy (zmiešaných administratívno-právnych aktov) vyplýva – z hľadiska judikatúry – viac-menej všeobecná inklinácia k ich materiálnemu ponímaniu najmä v Nemecku, vo Švajčiarsku a v Českej republike. Situácia v Rakúsku z hľadiska doktrínálneho prístupu je hodnotená ako „vedome rezervovaný prístup“ a v Poľsku ako „reflexia právnej úpravy, objavujúca sa požiadavka na akceptáciu de lege ferenda, po vzore Nemecka“. V súvislosti s opatreniami všeobecnej povahy na Slovensku sa konštatuje ich čiastočná akceptácia judikatúrou na základe materiálneho poňatia požiadaviek zabezpečenia prístupu k súdnej ochrane, a z doktrínálneho aspektu „skôr podpora smerom k legislatívnemu zakotveniu po vzore Českej republiky a Nemecka“.<sup>21</sup>

#### 2.4 Opatrenie všeobecnej povahy ako normatívny správny akt?

Inštitút opatrenie všeobecnej povahy (rozhodnutie o stavebnej uzávere, všeobecné povolenie výnimky, všeobecná výnimka a pod.) má heterogénny charakter. Jednotlivé ustanovenia osobitných zákonov upravujúcich danú problematiku vyvolávajú rozličnú úroveň intenzity stvárňovania (právnych) pomerov účastníkov právnych vzťahov.

Vyššie uvedené konštatovanie Ústavného súdu (I. ÚS 354/08) o požiadavke „vyššej úrovne právnej ochrany proti účinkom“ opatrenia všeobecnej povahy, ktorá bude na úrovni ochrany proti „účinkom normatívneho správneho aktu“, tenduje v niektorých prípadoch ku kategorizácii tohto inštitútu ako poloformálneho právneho predpisu sekundárneho charakteru.

Sudca Milan Lálík v odlišnom stanovisku k uvedenému nálezu (I. ÚS 354/08) zastáva názor, že „všeobecné povolenie má charakter normatívneho správneho aktu, ktorým Telekomunikačný úrad ako orgán štátnej správy oprávnený v medziach zákona o elektronických komunikáciách vydávať všeobecne záväzné právne predpisy [§ 6 ods. 3 písm. f) uvedeného zákona] normuje správanie neurčitého počtu subjektov odliehajúcich jeho normotvorbe. (...) Teda nie formálne pomenovanie, ale obsahová stránka v kontexte celej koncepcie tohto typu správneho aktu ma vedú k záveru o jeho normatívnosti. Je výsledkom procesu tvorby práva, keď ho vydáva telekomunikačný úrad v medziach zákona a na základe zákonného splnomocnenia.“<sup>22</sup> Hypoteticky možno tvrdiť, že existuje subskupina

<sup>21</sup> HEJČ, D. – BAHÝLOVÁ, L., dielo cit. v pozn. 18, s. 45-47.

<sup>22</sup> V českej literatúre existuje názor, že opatrenie obecnej povahy má bližší vzťah zrejme k právnym predpisom (napr. spôsobom vyhlasovania, čím opatrenie nadobúda účinnosť; podobným postupom pri jeho preskúmaní, resp. rušení, súdom. SLÁDEČEK, V., dielo cit. v pozn. 19, s. 368, marg. pozn. 96; pozri napr. KUKLIŠ, P. Netradičné právne predpisy? In BREZINA, P. – JERMANOVÁ, H. (eds.) *Metamorfózy práva ve střední Evropě VI. Hledá sa Prometheus?* Sborník příspěvků k mezinárodní konference. Plzeň : Západočeská universita v Plzni, Ústav státu a práva AV ČSR, 2018, s. 206 a nasl.

opatrení všeobecnej povahy, ktoré opodstatnene možno subsumovať pod kategóriu normatívne administratívnoprávne akty.

Detailnejšou analýzou právneho poriadku by sa zrejme dal identifikovať – na základe intenzity právnych dôsledkov – diapazón opatrení všeobecnej povahy, ktoré sa na jednej strane približujú k normatívnym administratívnoprávnym aktom (kvázi normatívne administratívnoprávne akty?) a na strane druhej inklinujú k aplikačným administratívnoprávnym aktom.

Rovnako by bolo vhodné, po vzore zahraničných právnych úprav, náležite upraviť i procesné aspekty tohto právneho inštitútu. Inšpirujúci charakter má aj Odporúčanie (87) 16 o administratívnych konaniach, ktoré sa týkajú veľkého počtu osôb.

## 2.5 Terminologický aspekt

Inštitút opatrenie všeobecnej povahy, okrem načrtnutých obsahových problémov, *de lege lata* otvára i terminologické otázky. Opatrenie všeobecnej povahy (zmiešaný správny akt, všeobecné rozhodnutie,<sup>23</sup> hybridný správny akt, abstraktno-konkrétny správny akt, konkrétne-abstraktný správny akt) je v podstate administratívnoprávny akt. Je možné, že traktované opatrenie sa bude označovať ako „akt všeobecnej povahy“, napriek tomu, že „všeobecnosť“ je v prvom rade spájaná s normatívnym administratívnoprávnym aktom.

Samotný pojem „opatrenie“ patrí k najrozsiahljším *polysémom* v našom právnom poriadku. Jeho rozpätie je veľmi široké: od opatrenia ako všeobecne záväzného právneho predpisu cez opatrenie priameho zákroku až po predbežné opatrenie rôzneho charakteru.<sup>24</sup> Je všeobecne uznávanou skutočnosťou, že odlišné vymedzenie rovnakého pojmu v rôznych právnych predpisoch je v rozpore s požiadavkami stálosti pojmoslovía, jednoty a bezrozpornosti právneho poriadku, ako aj zrozumiteľnosti právneho poriadku, čo nekorešponduje s koncepciou právneho štátu. Ústavný súd na margo uvedeného „*podčiarkuje význam právneho pojmoslovía a právnej terminológie pri tvorbe právnych predpisov. Je toho názoru, že základným princípom právneho jazyka je jednoznačné, nespochybniteľné vyjadrovanie vecí, skutočností, javov a procesov, ktorý kladie veľký dôraz na použitie takých právnych termínov, aby tieto označovali iba jeden právny pojem, ktorému by nemal chýbať reálny obsah (...)*“ (PL. ÚS 19/05).<sup>25</sup>

<sup>23</sup> KOŠIČIAROVÁ, dielo cit. v pozn. 11, s. 173.

<sup>24</sup> Bližšie napr. *Slovník veřejného práva československého*, dielo cit. v pozn. 2, s. 36 a nasl.; STAŠA, J. Rozhodnutí a/nebo opatření jako „předmět“ obecné správní žaloby. In *Nový Správní soudní poriadok : návrh*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014, s. 42 a nasl.; STAŠA, J. Nad významy termínu „opatření“ v predpisoch správneho práva. In *Právní rozhledy*, 2017, č. 22, s. 777 a nasl.

<sup>25</sup> Bližšie napr. KNAPP, V. a kol. *Právo a informace*. Praha : Academia 1988, s. 95 a nasl.; KNAPP, V. – GERLOCH, A. *Logika v právním myšlení*. Praha : Eurolex Bohemia, 2001, s. 167 a nasl.; RUSSELL, B. *Jazyk a poznanie*. Bratislava : Kalligram, 2005, s. 59 a nasl., 410-412, 420-424, 431-432, 451-452; ECO, U. *Teorie sémiotiky*. Praha : Argo, 2009, s. 67-74; NEMEC, J. – KUKLIŠ, P. O niektorých lingvistických problémoch v teórii verejnej správy. In *Právní obzor*, 2015, č. 6, s. 602 a nasl. a tam cit. lit.; HODÁS, M.: Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu. In *Právní obzor*, 2011, č. 4, s. 365 a nasl.

## Záverom

Klasifikáciu foriem verejnosprávnej činnosti je vhodné inovovať. Nielen prax, ale i poznatky z fungovania verejných správ viacerých krajín nabádajú k vymedzeniu opatrenia všeobecnej povahy ako samostatnej formy činnosti verejnej správy.

Bez nároku na jednoznačnú akceptáciu, napriek súčasnej absencii náležitej právnej úpravy opatrenia všeobecnej povahy, za „relatívne konečné“ výstupy externej aktivity verejnej správy v súčasnom období možno považovať:

- normatívne administratívnoprávne akty,
- opatrenia všeobecnej povahy,
- aplikačné administratívnoprávne akty (aplikovanie administratívnoprávnych noriem),
- administratívnoprávne dohody (zmluvy),
- iné právne významné úkony (osvedčenia, posudky, vyjadrenia, stanoviská, právne významné výzvy, právne významné podnety a pod.),
- spoločensko-organizátorské úkony (vyhlásenia, výzvy, vysvetlenia, rady, prerokovania, konzultácie, atď.),
- materiálno-technické úkony (napr. získavanie a poskytovanie informácií, dokumentačné a evidenčné úkony).<sup>26</sup>

## Literatúra

- BOGUSZAK, J. Činnosti a hlavní metody socialistické státní správy. In Státní správa, 1977, č. 2
- ECO, U. Teorie sémiotiky. Praha : Argo, 2009
- HEJČ, D. Smišené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. In Právník, 2016, č. 10
- HEJČ, D. – BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Praha : C. H. Beck, 2017
- HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. In Právní rozhledy, 2005, č. 3, s. II.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 172.
- HODÁS, M. Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu. In Právny obzor, 2011.
- HUTTA, M. Správne akty všeobecnej povahy a ich prieskum v správnom súdnictve. In TRELLOVÁ, L. (ed.) Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012
- HUTTA, V. Formy činnosti socialistickej štátnej správy v podmienkach vedecko-technickej revolúcie. Právnické štúdie, 1981, č. 1
- KNAPP, V. a kol. Právo a informace. Praha : Academia, 1988
- KNAPP, V. – GERLOCH, A. Logika v právním myšlení. Praha : Eurolex Bohemia, 2001
- KOLMAN, P. Transparentnost veřejné správy: Materiální racionalita vs. formální pojetí práva aneb Jde o opatření obecné povahy? In Správní právo, 2013
- KOLMAN, P. Zamýšlení o veřejném právu aneb Jde o opatření obecné povahy? <https://www.epravo.cz/top/clanky/zamysleni-o-verejnem-pravu-aneb-jde-o-opatreni-obecne-povahy-92403.html>

<sup>26</sup> HUTTA, V. Formy činnosti socialistickej štátnej správy v podmienkach vedecko-technickej revolúcie. Právnické štúdie, 1981, č. 1, s. 66; pozri napr. VOŽENÍLEK, B. dielo cit. v pozn. 8, s. 116-117; KUKLIŠ, P. O verejnosprávnej činnosti (I. a II. časť). In Právny obzor, 2011, č. 6, s. 545-557 a 2012, č. 1, s. 12-24.

- KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. Praha : C. H. Beck, 2019
- KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017
- KUKLIŠ, P. Netradičné právne predpisy? In BREZINA, P. – JERMANOVÁ, H. (eds.) Metamorfózy práva ve střední Evropě VI. Hledá sa Prométheus? Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Plzeň : Západočeská universita v Plzni, Ústav státu a práva AV ČR, 2018
- KUKLIŠ, P. O verejnosprávnej činnosti (I. a II. časť). In Právny obzor, 2011, č. 6 a 2012, č. 1
- MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správní právo. Bratislava : Eurokódex, 2010
- MERKL, A. Obecní právo správní. Díl druhý. Praha – Brno, Orbis 1932
- NEMEC, J. – KUKLIŠ, P. O niektorých lingvistických problémoch v teórii verejnej správy. In Právny obzor, 2015, č. 6
- POŘÍZEK, J. K možná překvapivé možnosti přezkumu opatření obecné povahy. <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-mozna-prekvapive-moznosti-prezkumu-opatreni-obecne-povahy-94761.html>
- PRŮCHA, P. Opatření obecné povahy jako nově legislativně koncipovaná forma činnosti veřejné správy v právním řádu České republiky. In Pocta profesorovi Gašparovi. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2008
- RUSSELL, B. Jazyk a poznanie. Bratislava : Kalligram, 2005
- SLÁDEČEK, V. Opatření obecné povahy: staronový jev v našem právním řádu. In ŠTURMA, P. – TOMÁŠEK, M. et al. Nové jevy v právu na počátku 21. století: Proměny veřejného práva: 3. Praha : Karolinum, 2009
- Slovník veřejného práva československého. Svazek I. Reprint původního vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2000
- SKULOVÁ, S. – HEJČ, D. – BRAŽINA, R. Odůvodnění správního rozhodnutí: Revitalizace institutu s dlouhou tradicí. In Právnik, 2016, č. 10
- STAŠA, J. Rozhodnutí a/nebo opatření jako „předmět“ obecné správní žaloby. In Nový Správní soudny poriadok: návrh. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014
- STAŠA, J. Nad významy termínu „opatření“ v předpisech správního práva. In Právni rozhledy, 2017, č. 22
- TURČÁNI, J. Právne zásady a pravidlá rozhodovania. Bratislava : Inštitút riadenia, 1978
- VEDRAL, J. Opatření obecné povahy. In Správní právo, 2007, č. 6
- VERNARSKÝ, M. Opatrenia všeobecnej povahy v Slovenskej republike? In Správní právo, 2009, č. 5
- VOŽENÍLEK, B. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. In Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1980, č. 2
- VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2018
- WEYR, F.: Československé právo správní. Část obecná. Brno, PRÁVNÍK, 1922

#### Rozhodnutia a stanoviská

- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky I. ÚS 354/08 a odlišné stanovisko sudcu Milana Ľalíka k tomuto nálezmu
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 19/05
- Nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 14/07