

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Blanka Řehořiková

**Působnost správních orgánů jako dotčených orgánů ve správních řízeních dle stavebního
zákona**

**Competence of Administrative Authorities as Authorities Involved in Administrative
Proceedings under the Building Act**

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Tematický okruh: Správní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30.11.2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 386 556 znaků včetně mezer.

.....

rigorozantka

V Praze dne 30.11.2018

Děkuji mému konzultantovi panu JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D. za laskavé vedení práce, cenné připomínky a rady poskytnuté v průběhu jejího zpracování. Rovněž děkuji svému manželovi i oběma mým synům za velkou dávku trpělivosti a pochopení.

Motto:

Inde datae leges, ne firmior omnia posset.

Proto jsou zákony dány, aby silnější nemohl všechno.

Legis interpretatio legis vim obtinet.

Výklad zákona nabývá sílu zákona.

1. Úvod	8
2. Klasifikace institutu dotčeného orgánu veřejné správy, jeho vztah k zvláštním právním předpisům chránícím veřejné zájmy a analýza vlivu novely stavebního zákona na související právní předpisy	12
2.1. Klasifikace institutu dotčeného orgánu.....	12
2.2. Konzistence rozhodovací praxe u institutu dotčeného orgánu	14
2.3. Vliv novely stavebního zákona zákonem č. 225/2017 Sb., na institut dotčeného orgánu.....	16
3. Exkurz do novodobé historie výkonu veřejné správy ve správních řízeních dle stavebních předpisů	20
3.1. Základní rozlišení novodobé historie českého stavebního práva.....	21
3.1.1. Stavební řády šedesátých let 19. století.....	21
3.1.2. Od roku 1886 do konce čtyřicátých let minulého století (1940).....	21
3.1.3. Od roku 1940 do roku 1950.....	24
3.1.4. Od roku 1951 do roku 1976.....	25
3.1.5. Od roku 1976 do roku 2006.....	27
3.1.6. Od roku 2006 dodnes	28
3.2. Historie správních řádů	30
4. Působnost, pravomoc a příslušnost dotčených orgánů veřejné správy	33
4.1. Působnost a pravomoc dotčených orgánů veřejné správy	33
4.2. Příslušnost dotčených orgánů veřejné správy – věcná, místní, funkční.....	37
4.3. Změny pravomoci a působnosti správních orgánů provedené novelou stavebního zákona	40
5. Zásady činnosti správních orgánů dle správního řádu	44
5.1. Jednotlivé zásady činnosti dotčených správních orgánů	46
5.1.1. Zásada zákonnosti	48
5.1.2. Zásada proporcionality	50
5.1.3. Zákaz zneužití správního uvážení	51

5.1.4.	Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů	52
5.1.5.	Zásada ochrany veřejného zájmu	54
5.1.6.	Zásada materiální pravdy	56
5.1.7.	Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů.....	57
5.1.8.	Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů, resp. procesní ekonomie	58
5.1.9.	Zásada vzájemné souladnosti postupů správních orgánů a zásada vzájemné spolupráce .	59
5.1.10.	Zásada legitimního očekávání	61
5.1.11.	Zásada poučovací	62
5.2.	Další zásady činnosti dotčených orgánů.....	63
6.	Úkony dotčených orgánů a jejich forma	66
6.1.	Pojem, náležitosti a forma úkonů dotčených orgánů	66
6.2.	Druhy úkonů dotčených správních orgánů a podmínky jejich vydání.....	70
6.2.1.	Závazná stanoviska	71
6.2.2.	Vyjádření, osvědčení a sdělení	83
6.2.3.	Individuální správní akty.....	87
7.	Postup při provádění úkonů správních orgánů.....	93
7.1.	Způsob projednání věci	93
7.2.	Náležitosti žádosti	97
7.3.	Počítání času a lhůty k vydání stanovisek a závazných stanovisek dotčenými orgány	99
7.4.	Překážky prováděných úkonů dotčenými orgány	102
7.5.	Konverze správních aktů	106
8.	Nečinnost při vydávání stanovisek dotčených orgánů	110
9.	Řešení rozporů mezi jednotlivými stanovisky a protichůdnost stanovisek dotčených orgánů	118
9.1.	Případy rozporů v požadavcích dotčených orgánů na ochranu jednotlivých veřejných zájmů	119

9.2. Řešení rozporů, týkajících se řešení otázky v meritu věci	120
10. Systémová podjatost správních orgánů a vzájemná součinnost stavebních úřadů a dotčených orgánů.....	123
10.1. Výklad a rozčlenění pojmu podjatosti a systémové podjatosti.....	126
10.2. Systémová podjatost v praxi a součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány.....	128
10.3. Nemo iudex in causa sua	133
10.4. Systémová podjatost v rozhodování soudů ve správním soudnictví	133
11. Přezkum úkonů dotčených správních orgánů	143
11.1. Přezkum jiných správních úkonů dle části čtvrté správního řádu	143
11.2. Přezkum závazných stanovisek.....	144
11.3. Soudní přezkum úkonů dotčených orgánů.....	148
12. Závěr.....	160
12.1. Shrnutí a zhodnocení nejproblematictějších částí současné právní úpravy dotčených orgánů a vydávání jejich závazných stanovisek	160
12.2. Návrhy k právní úpravě de lege ferenda	163
13. Seznam použitých zkratk	166
14. Literatura a prameny.....	168
14.1. Monografie, odborné knihy, komentáře	168
14.2. Články v časopisech, sborníky, odborné práce.....	170
14.3. On-line zdroje	173
14.4. Judikatura	174
14.5. Seznam použitých právních předpisů.....	180
15. Přílohy	182
16. Abstrakt.....	187

Obecné vysvětlení k poznámkám pod čarou, které uvádějí zdroj citace judikatury v této práci:

V této práci přikládám důraz na rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, tyto rozsudky jsou dostupné na webových stránkách Nejvyššího správního soudu, stejně tak i sbírka Nejvyššího správního soudu. Cituji-li v této práci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zamýšlí se tím judikatura, která je dohledatelná na www.nssoud.cz, popř. na www.judikaty.info.cz, jakož i sbírka tohoto soudu, popř. judikatura převzatá z komentářového znění. Proto z důvodu přehlednosti již dále nebudu u této judikatury uvádět jednotlivé zdroje v poznámce pod čarou, zdroj judikatury bude v poznámce pod čarou dále v práci uveden pouze tehdy, bude-li se lišit od zdroje uvedeného v tomto odstavci.

1. Úvod

Cílem mé rigorózní práce je komplexně pojednat o problematice činnosti dotčených orgánů jako správních orgánů a zároveň poukázat na působnost a provádění jednotlivých správních činností dotčenými orgány v praxi. Téma rigorózní práce je rovněž směřováno k některým problematickým aspektům posuzování výkonu a podmínek vydávání závazných stanovisek a ostatních úkonů dle části čtvrté správního řádu. Tato identifikace probíhá v návaznosti na mé zkušenosti z praxe, střetávající se s výkladovou praxí soudů a orgánů veřejné správy (jako jsou například příslušné ústřední správní úřady). Práce rovněž analyzuje genezi vývoje stavebního práva ve vztahu k institutu dotčeného orgánu jeho pravomoci a působnosti. Jako určitou zajímavost jsem do přílohy této práce zařadila i kopii územního rozhodnutí a stavebního povolení z roku 1892 (následně i rozhodnutí z roku 1925), týkající se umístění čtyřpatrového domu v Praze 2, jež zcela jednoznačně dokládá, že na přelomu 19. století ještě působnost dotčeného orgánu zastával stavební úřad. Problematika pravomoci a působnosti dotčených orgánů je nedílnou součástí správního práva po mnoho let, avšak právní úprava ochrany těchto specifických veřejných zájmů se objevila až v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Následně se výklad pojmu dotčeného orgánu, jeho pravomoc a působnost objevil až v novém správním řádu, tj. v zákoně č. 500/2004 Sb., o správním řízení, (správní řád), který nabyl účinnosti od 1. ledna 2006. Poslední velkou změnu, která bezprostředně zasáhla do vymezení práv a povinností dotčených orgánů byla tzv. velká novela stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., a vyhlášená ve Sbírce zákonů č. 82 dne 31.7.2017, jež nabyla účinnosti od ledna 2018. Tato novela stavebního zákona zakotvila naprosto zásadním způsobem ustanovení s významnými dopady pro umístování a povolování staveb, která například spočívají ve změně v možnosti přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů.

Základním kamenem hierarchie práce je klasifikace institutu dotčeného orgánu, jehož hlavním úkolem a smyslem působnosti je, aby svou účastí ve správním řízení hájil jistý, konkrétní veřejný zájem, k jehož ochraně je zákonem neboli zvláštním právním předpisem zřízen. Institut

dotčeného orgánu je pojmem, který ve své práci podřazuje institutu správního orgánu, proto, bude-li se v mé práci objevovat termín správní orgán, zahrnuje tento termín i pojem dotčeného orgánu (vyjma explicitního zakotvení pojmu správního orgánu, který vydává individuální správní akty, jež jsou finálním správním aktem - rozhodnutím v merituu věci, vydaným ve správním řízení).

Kontinuita práce spočívá v exkurzu do rozhodovací praxe orgánů veřejné správy a navozuje otázku, zda-li právní úprava de lege lata úkonů veřejné moci není nadměru postavena na rozhodování správních orgánů ad hoc podle jednotlivých případů (srovnej problematiku systémové podjatosti veřejné správy), či snad je-li současný systém výkonu veřejné správy přiměřeně nastaven a skýtá dostatečné záruky pro kvalitní a nestranné správní rozhodování.

Výkladu pravomoci, působnosti a příslušnosti dotčených orgánů veřejné správy se podrobněji věnuji v kapitole čtvrté. Popisným způsobem připomínám existenci ústavně zaručeného práva, které stanoví, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby stanovených zákonem, což vyjadřuje základní princip působnosti a pravomoci orgánů státní moci.

Ve své práci vyzdvihuji též aplikaci jednotlivých zásad činnosti správních orgánů (kapitola pátá), kterým přisuzuji nepostradatelnou úlohu, jež supluje nedostatečnou kodifikaci procesní úpravy působnosti dotčených orgánů. Tyto jednotlivé zásady činnosti správních orgánů, postavené na základech ústavně zaručeného práva legality, obsahují obecné povinnosti správních orgánů jako základní pravidla správních procesů.

V kapitole šesté rozvádím jednotlivé úkony dotčených orgánů a jejich formu. Porovnávám a věnuji se rozdílům mezi závaznými stanovisky, koordinovanými závaznými stanovisky a jinými úkony dle části čtvrté správního řádu. Nepochybně je nezbytné úkony dotčených orgánů považovat za jeden z klíčových aspektů pro rozhodování správního orgánu, který je oprávněn vydat meritorní rozhodnutí. Neboť v rámci rozrůstajícího se právního prostředí a další dekoncentrace veřejné správy mají jednotlivé dotčené orgány zcela nezastupitelnou úlohu pro svou vysokou úroveň specializace v jednotlivých právních prostředích.

Vzhledem k tomu, že se právní úprava a odborná literatura otázkou dotčených orgánů nezabývá v dostatečné míře, jak by k přehlednému fungování nejen procesní stránky tohoto problému bylo potřeba, uvádím ve své práci množství judikatury soudů ve správním soudnictví a množství odborných článků, aby bylo možno osvětlit některé problematické aspekty procesu správní činnosti dotčených orgánů (správních orgánů), (kapitola sedmá). Některé tyto aspekty totiž v praxi znamenají poměrně problematické řešení určitých situací, přičemž je nasnadě tyto situace řešit pomocí výkladu právních předpisů tak, aby bylo možno doplnit či snad dokonce nahradit chybějící právní úpravu.¹

V této práci se snažím podchytit problematiku dotčených orgánů komplexně, zaměřuji se i na obstrukční jednání dotčených orgánů (osmá kapitola), na jejich nečinnost, na řešení rozporů mezi jednotlivými úkony dotčených orgánů (kapitola devátá), na nestrannost úředních osob při správních činnostech dotčených orgánů (kapitola desátá). V závěru pojednávám i o přezkumu úkonů dotčených orgánů (kapitola jedenáctá).

Důležitou myšlenkou této práce je porovnání odborného výkladu jednotlivých ustanovení právních předpisů s praktickým využitím v praxi. V práci se snažím odhalovat problematické souvislosti mezi právní teorií pravomoci a působnosti dotčených orgánů a skutečným fungováním těchto orgánů v reálném prostředí.

¹ Aktuálně porovnej výklad § 4 odst. 9 stavebního zákona vs. § 96 správního řádu

„...řadu podmínek a povinností, které stavebník musí splnit, mu ukládají jiné zákony než zákon stavební. Takových zákonů, které tvoří tzv. „právní okolí“ stavebnímu zákonu, je více než čtyřicet. Pokud nedojde k jejich změnám, stavebník stále bude muset shánět řadu razítek a obíhat velký počet dotčených orgánů a úřadů chránících zvláštní veřejné zájmy (např. hygiena, památkáři, ochrana přírody a krajiny, hasiči). Situaci komplikuje zejména jejich nejednoznačně formulovaná věcná působnost a formální závazná stanoviska, nebo naopak požadavky závazných stanovisek často přesahují působnost a ochranu veřejných zájmů. Posouzení záměru jedním dotčeným orgánem je často vázané na výsledek posouzení jiného dotčeného orgánu, což přináší komplikovaná a časově náročná rozporná jednání. Problematika dotčených orgánů představuje letitý, závažný problém...“²

² MACHAČKOVÁ, J., Ministerstvo pro místní rozvoj, Internetový zpravodaj ČKAIT, zdroj: <http://zpravy.ckait.cz/article/co-prinese-novela-stavebniho-zakona/> ; 11/2017

2. Klasifikace institutu dotčeného orgánu veřejné správy, jeho vztah k zvláštním právním předpisům chránícím veřejné zájmy a analýza vlivu novely stavebního zákona na související právní předpisy

2.1. Klasifikace institutu dotčeného orgánu

Dotčenými orgány jsou podle § 136 odst. 1 správního řádu jednak orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a jednak správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydávání závazného stanoviska (k tomu viz § 149 odst. 1 správního řádu) nebo k vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu (§ 50 odst. 1 správního řádu).

Podíváme-li se nejprve do nedávné minulosti velmi přehledně klasifikoval tento institut rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, sp. zn. 1 As 68/2008, který se zabýval vztahem mezi dotčenými orgány a správními orgány. V uvedené právní věci rozhodoval Nejvyšší správní soud ještě podle předcházející obecné právní úpravy správního řízení (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku konstatoval, že „dotčené orgány státní správy nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zaujímají postavení sui generis; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který stavební řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán, neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak ani odbornou kompetencí a v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy. Stavební úřad plní v tomto ohledu roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit soulad mezi stanovisky.“

Obdobně je uvedeno i v rozsudku ze dne 30.9.2009, sp. zn. 4 As 25/2009, kde Nejvyšší správní soud k této otázce podotkl toto: „...v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů. Dotčené orgány se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodů nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřením vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad... Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu.“

Dotčené správní orgány vystupují v zákonech stanovených případech ve správním řízení jako správní orgány, kterým v daných věcech sice nepřísluší meritorně rozhodovat, ale které výkonem své působnosti a pravomoci poskytují rozhodujícím správním orgánům nezastupitelnou součinnost. Jejich posláním je zabezpečovat prostřednictvím svých, obvykle závazných, stanovisek a vyjádření k projednávaným věcem ochranu veřejných zájmů.³

Je až s podivem, že předchozí správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.) právní úpravu dotčených orgánů neobsahoval, úprava dotčených orgánů byla obsažena toliko ve zvláštních zákonech. Současnou právní úpravu jako základní právní úpravu dotčených orgánů nalezneme v ustanovení § 136 odst. 1 správního řádu, který mezi dotčené orgány řadí správní orgány „o kterých to stanoví zvláštní zákon“ a „správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1 správního řádu) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu“. Dále odstavec druhý téhož ustanovení stanovuje, že „...postavení dotčeného orgánu mají i územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.“

Správní orgán vedoucí správní řízení je povinen vždy zjišťovat příslušné dotčené orgány, jejichž součinnost bude nutná pro vydání rozhodnutí ve věci, a po jejich zjištění tyto dotčené orgány spolu s účastníky řízení vyrozumí. Tato povinnost správního orgánu se také vztahuje na územní samosprávný celek, jestliže se věc dotýká jeho samostatné působnosti.

Dotčené orgány mají povinnost součinnosti se správním orgánem, který vede řízení ve věci. Z této součinnosti v rámci dobré správy podle § 8 odst. 2 správního řádu vyplývají konkrétní povinnosti pro dotčený orgán, jako např. zapůjčení spisů, podání vyjádření apod. *Výjimkou z této povinnosti jsou pak jedině případy, kdy zvláštní právní úprava stanovuje jednotlivým úředním osobám dotčeného orgánu mlčenlivost, případně nařizuje ochranu utajovaných skutečností. Dotčený orgán pak může poskytnout součinnost až po zproštění z mlčenlivosti příslušným orgánem (viz. Policie ČR, BIS apod.).*⁴

³ PRŮCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2015, s. 379.

⁴ KADEČKA, HAVLAN, PRŮCHA, SKULOVÁ, JURNÍKOVÁ, SEDLÁČEK, KLIKOVÁ, FRANC, Meritum – Správní řád, Aspi 2006, str. 124

Oprávněnými dotčených orgánů jsou pak např. nahlížení do spisu, obdržení kopie rozhodnutí a možnost podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Dotčené správní orgány se ve svých stanoviscích vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit správní orgán, který vede řízení ve věci, sám. Správní orgán je jejich závazným stanoviskem vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora. Ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.⁵ Lze pouze těžko jednoznačně definovat veřejný zájem, který by byl společný všem správním orgánům, je proto třeba řešit důsledky plurality veřejných zájmů, které z různých právních předpisů vyplývají a jejichž prosazovateli a ochránci současně jsou právě dotčené orgány, k čemuž jim slouží zejména závazná stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu, jimiž se tyto orgány - v zákonem stanovených případech, - v zákonem stanoveném rozsahu, - v zákonem stanoveným způsobem vyjadřují k předmětu správního řízení vedeného u jiného správního orgánu a hodnotí v nich možné důsledky řešení, které má být ve správním řízení přijato, pro ty které veřejné zájmy.⁶

Tento „obecný“ veřejný zájem je pak nutno rozčlenit na jednotlivé individuální veřejné zájmy, jejichž ochrana není zakotvena jenom ve zvláštních zákonech, ale i v podzákonných právních předpisech (např. v nařízeních vlády či ve vyhláškách).

2.2. Konzistence rozhodovací praxe u institutu dotčeného orgánu

Jak jsem již nastínila v úvodní části mé práce, lex specialis ve stavebně-správní sféře uplatňuje primárně ochranu životního prostředí, přírody a krajiny, ochranu veřejného zdraví, památkovou péči, požární ochranu apod.

⁵ NSS 4As 25/2009-167 (srov. rozsudek ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006 – 54): *Klíčovým znakem dotčeného orgánu je jeho odbornost a uplatňování odborných názorů tam, kde je mu přiřazeno zmocnění ve speciálním zákoně, a to tak, aby jednoznačně stanovil podmínky ochrany jemu zákonem svěřených hodnot veřejného zájmu.*

⁶ VEDRAL, J. Správní řád Komentář, Bova Polygon, Praha 2006, s. 739

V praxi se často stává, že adresáti veřejnoprávního působení se snaží zvrátit negativní rozhodnutí správního orgánu poukazem na to, že dřívější postup správního orgánu byl ve vztahu k těmž účastníkovi či k jiným osobám odlišný.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, čj. 2 Afs 80/2008-67 je v řízení před soudem důležitá závaznost rozhodnutí rozšířeného senátu (viz. § 78 odst. 5 soudního řádu správního a čl. 95 Ústavy):

„...Právní názor vyslovený krajským soudem ve zrušujícím rozhodnutí je závazný pro správní orgán. Pokud krajský soud ve zrušujícím rozsudku některou žalobní námitku neshledal důvodnou, znamená to pro správní orgán, že posouzení této otázky není povinen měnit, vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu, která změnu právního hodnocení odůvodňuje. To však neznamená, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i kasační stížností proti novému rozhodnutí krajského soudu. Opačný přístup by totiž vyloučil možnost přezkoumání právního názoru krajského soudu vysloveného v jeho neprospěch v kasačním řízení. Za situace, kdy se rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsáhle se vypořádávající s názorovými alternativami a ústící v přesvědčivě odůvodněný názor střetává s nálezem Ústavního soudu v obdobné věci postrádající bližší zdůvodnění, nelze vykročit z mezí závaznosti rozhodnutí rozšířeného senátu.“

Zdeněk Kühn se v této věci domnívá, že v takovýchto situacích nelze z několika izolovaných postupů či rozhodnutí správního orgánu dovozovat existenci ustálené správní praxe. Jde o věc kvalitativně odlišnou, totiž o pouhé nekonzistentní rozhodování správního orgánu ve srovnatelných případech.⁷ Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud, konzistence rozhodování správního orgánu je samozřejmě důležitou hodnotou: „z ústavních principů právní jistoty, předvídatelnosti práva a rovného přístupu k subjektům právních vztahu vyplývá požadavek, aby správní orgány posuzovaly shodné právní skutečnosti shodným způsobem.“ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.8.2007, čj. 8 Afs 32/2006-72, resp. též rozsudek ze dne 13.4.2010 vedený pod čj. 1 Afs 124/2009-75, body 38 až 47.

⁷ KUHN, Z., Správní řád a problematika správní praxe, Správní řád – 10 let v akci, Praha UK 2016, s. 209, s. 213

V rozsudku šestého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2009, vydaným pod čj. 6 Ao 4/2009-104, který se týká stavebního zákona je uvedeno, že vysloví-li dotčený orgán souhlas se zpracováním změny územního plánu podle § 47 stavebního zákona⁸, není v rozporu s § 4 odst. 3 stavebního zákona (vázanost dotčeného orgánu svým předchozím stanoviskem), pokud následně nesouhlasí se zvoleným věcným řešením podle § 50 citovaného zákona.

V rámci působnosti dotčených orgánů při ochraně svěřených specifických zájmů jako je např. ochrana přírody, zmíním ještě rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11.12.2015, vydaným pod čj. 45 A 35/2013-66. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ve věci ochrany krajinného rázu se ve smyslu § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se nevydává tam, kde platný územní či regulační plán pro zastavitelnou plochu mimo zastavěné území stanoví výškové a objemové parametry výstavby a nároky na vnější vzhled či konstrukční charakteristiky nových staveb. Dohoda na těchto podmínkách s orgánem ochrany přírody se s ohledem na závaznost stanovisek uplatňovaných v územním plánování podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a presumpci správnosti správních aktů předpokládá, ledaže žalobce namítá opak.⁹

2.3. Vliv novely stavebního zákona zákonem č. 225/2017 Sb., na institut dotčeného orgánu

Dne 27. 6. 2017 Poslanecká sněmovna opětovně hlasovala o návrhu novely stavebního zákona, který jí byl vrácen Senátem s pozměňovacími návrhy. Poslanci setrvali na původním návrhu a pozměňovací návrhy Senátu odmítli. V pondělí 31. července 2017 byl předpis vyhlášen ve Sbírce zákonů jako zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony s účinností od 1.1.2018.

⁸ § 47 stavebního zákona řeší zadání územního plánu

⁹ www.judikaty.info.cz

Současně s novelou stavebního zákona je měněno 44 souvisejících právních předpisů, obecně - nejrozsáhlejší změny jsou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.). Pro oblast energetiky je zásadní novela zákona o urychlení dopravní, vodní a energetické infrastruktury (zákon č. 416/2009 Sb.), která reaguje na specifické problémy při přípravě rozsáhlých energetických staveb tím, že pro ně zavádí zvláštní postupy směřující k urychlení povolovacích procesů. Dále tato novela slouží k zajištění řádné adaptace nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě.¹⁰

Mým cílem v této části práce je však analýza vlivu této, tak dlouho připravované a diskutované, novely na působnost dotčených orgánů. Je proto potřeba zabývat se tím, co nám tato rozsáhlá novela stavebního zákona v tomto ohledu přinesla. Pro maximální přehlednost tohoto výkladu se zaměřím na nejvýznamnější změny, porovnáám tyto změny s předchozí právní úpravou a upozorním na některé výkladové nejasnosti, které novela obnáší.

Závazná stanoviska představují závazný podklad pro správní rozhodnutí. V případě rozhodnutí vydávaných podle stavebního zákona musí stavebník předložit celou řadu závazných stanovisek (např. stanoviska dotčených orgánů z hlediska krajinného rázu, ovzduší, vod, veřejného zdraví či odpadů, formou závazného stanoviska se vydává také například souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu apod.). Jestliže dotčený orgán vydá nesouhlasné závazné stanovisko, nelze žádosti stavebníka o umístění či povolení stavby vyhovět.

Dotčený orgán obvykle v praxi v rámci závazného stanoviska žadateli stanoví celou řadu podmínek, za kterých se stavbou souhlasí. V praxi se přitom někdy stává, že dotčené orgány vyžadují po stavebnících podmínky, které překračují jejich kompetenci nebo nemají oporu v zákoně. A právě této skutečnosti se novela snažila zabránit tím, že doplnila do § 149 správního řádu další odstavec tak, aby nově závazná stanoviska obsahovala jak závaznou část, tak odůvodnění, v němž má dotčený orgán uvést také důvody, o které stanovisko opírá, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení.¹¹ Cílem původně zpracovaného vládního

¹⁰ FIALOVÁ, Z., Ing., článek v časopise Retailnews, výtisk ze dne 13.9.2017

¹¹ Jedná se o nový odstavec 2 § 149 správního řádu, který stanoví, že závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.

návrhu novely tedy bylo zlepšení kvality závazných stanovisek, o čemž svědčí také důvodová zpráva k návrhu zákona: „Odstraňuje se stav, kdy dotčené orgány diktovaly své požadavky bez toho, že by tyto požadavky zdůvodňovaly a držely se zmocnění ve svém zákoně, co mohou činit.“¹²

V rozporu s tímto záměrem však došlo v průběhu legislativního procesu ke schválení pozměňovacího návrhu, který zásadně omezuje přezkoumatelnost a tím i kontrolu nad zákonností závazných stanovisek dotčených orgánů. K přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů se dále vyjadřuji v kapitole č. 11 této práce.

Dále tato novela změnila pravomoc dotčených orgánů u nově zavedeného institutu společného řízení. Zde dochází ke snížení počtu závazných stanovisek dotčených orgánů. Namísto vydávání dvou závazných stanovisek (jednoho pro územní rozhodnutí a druhého pro stavební řízení) do společného řízení vydávají dotčené orgány stanovisko pouze jedno. Na druhé straně v tomto řízení, půjde-li o povolování souboru staveb, přibudou další dotčené orgány, a to stavební úřady jinak příslušné vydat povolení pro vedlejší stavbu participující na společném řízení vydáváním závazného stanoviska. Z hlediska procesního však představuje vydávání závazného stanoviska pro uvedené stavební úřady menší administrativní zátěž a není tak finančně a časově náročné, jako vedení správního řízení a vydávání správního rozhodnutí.

Cílem této části práce není úplný výčet změn stavebního zákona provedených novelou stavebního zákona, nýbrž charakterizovat základní principy změn této právní úpravy v dané problematice. Důkladněji se vlivem změn novely zabývám v jednotlivých oddílech této práce. Zamýšlím-li se však nad zdařílostí této (dlouho očekávané) novely stavebního zákona, musím bohužel konstatovat, že původní cíle se nepodařilo zcela naplnit, např. nedošlo k důslednému přehodnocení souvisejících předpisů z hlediska vyjasnění působnosti dotčených orgánů. Taktéž řetězení správních rozhodnutí bylo odstraněno pouze částečně. Přesto tato novela přinesla celou řadu dílčích pozitivních změn, a to zejména zavedením některých nových principů v oblasti územního plánování směřujících ke zkrácení procesů a dále zavedení možnosti vést společné řízení pro soubor staveb, kde jednotlivé stavby jsou v působnosti různých stavebních úřadů, přičemž je

V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.

¹² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=927&CT1=0>

vedeno jedno odvolací řízení a soudní žaloby též bude možno uplatňovat pouze jedenkrát, což u velkého souboru staveb určitě přispěje k urychlení umíst'ovacího a povolovacího režimu.

3. Exkurz do novodobé historie výkonu veřejné správy ve správních řízeních dle stavebních předpisů

Výkon dohledu veřejné správy ve stavebnictví do roku 1848 zastávala místní vrchnost, v následujících letech, v souvislosti s četnými legislativními změnami, funkce dohledu ve stavebnictví přešla na představené obce. Do roku 1886 poměrně zásadní roli sehrály okresní úřady a zde ustanovení stavební inženýři, jejichž náplní bylo kromě péče o státní objekty zajišťovat i státní dozor na soukromé stavby počínaje posouzením projektu přes průběh vlastní stavby až po kolaudaci.¹³

Pokud se zamýšlím nad „soudobou“ úlohou veřejné správy z pohledu dnešních dotčených orgánů, je nutno opravdu dobře pátrat v archivech našich státních institucí. V této části práce nechci pouze stručně přejmout realie původních stavebních předpisů (i když bez tohoto výčtu by výklad tématu nebyl ucelený), ale chci také nastínit jakým způsobem tehdy fungovala „ochrana zvláštních státních zájmů“ v rámci umístování staveb (viz. také příloha této práce).

Základní stavební předpisy 19. století tento institut neupravovaly, zaměřila jsem se tedy i na výkon samosprávy velkých měst, který ve své době vyznačující se značnou centralizací, vykazoval prvky výkonu současné státní správy a zakládal kořeny pro vývoj novodobých dotčených orgánů.

Co se týká organizačního začlenění stavebnictví do systému městské správy, docházelo v tomto období k neustálým změnám v přímé souvislosti jednak s častými pokusy o reorganizaci celé městské správy, jednak s tím, jak se samotné město rozvíjelo a rostlo a jeho správa musela řešit stále nové úkoly. Docházelo ke spojování nebo k oddělování stavebních a hospodářských záležitostí (např. 1851 samostatný stavební úřad, 1863 spojený hospodářský a stavební úřad), avšak nárůst agendy si vynutil v roce 1870 ustavení samostatného stavebního referátu, jehož hlavní náplní bylo stavební řízení o stavbách a přestavbách, včetně stavebního dozoru a požární a vodní policie – tedy přenesený výkon státní správy, a v roce 1883 ustavení samostatného městského stavebního úřadu, jehož kompetencí byla správa obecních objektů a vedení obecních staveb, péče o vodní cesty, mosty a komunikace, včetně jejich čištění, dále měření a regulace města. Do 1. světové války se úřad rozrostl na 8 odborů, jeho součástí se stala také vodárenská kancelář.

¹³ EBEL, M. Dějiny českého stavebního práva. Praha ARCH, ABF, 2006, s. 65

Vedle toho si stavební akce vyžádaly vznik samostatného asanačního referátu v roce 1893 a kanalizační kanceláře 1896.¹⁴

Je jednoznačné, že v průběhu 19. století nacházíme ve stále se měnících předpisech působnost dotčeného orgánu např. ve vodní či požární policii, která stanovovala podmínky nejen u nově vznikajících staveb. Již v počátcích 20. století je zaznamenán vznik orgánu, v jehož působnosti byla zakotvena ochrana historických pražských památek, a to Komise pro soupis uměleckých, stavebních a historických památek hlavního města Prahy.¹⁵

3.1. Základní rozlišení novodobé historie českého stavebního práva

3.1.1. Stavební řády šedesátých let 19. století

Prvotní kodex zabývající se legalizací stavební činnosti byl zákon č. 20/1864 Stavební řád pro Čechy, zákon č. 1/1870 pro Markrabství moravské Stavební řád pro Moravu.

Tehdejší stavební řády (český i moravský) znaly jen novostavby, nové řády zaváděly více kategorií jako je přístavba, přestavba, podstatná stavební oprava či změna stávajících staveb. Opravy stávajících staveb se úřadům pouze oznamovaly, udržovací práce byly bez jakéhokoliv kontaktu s úřadem. Určitou zajímavostí je, že oba Stavební řády obsahovaly pro chudé oblasti na venkově (mimo Prahu a na Moravě) tzv. stavební úlevy. Jednalo se např. o úlevy v oblastech s drahým vápnem a byla zde možnost zdít přímo na hlínu.¹⁶

3.1.2. Od roku 1886 do konce čtyřicátých let minulého století (1940)¹⁷

Stavební řád pro velká česká města:

¹⁴ SVATOŠOVÁ, H. Archiv hl. města Prahy, článek Vývoj pražské samosprávy, 1994

¹⁵ MALÝ, J. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945, 3. vydání, Linde, Praha, 2005

¹⁶ ČERNÝ, V.: Pozemková reforma v 18. stol., Česk. podn. tiskařské, Praha, 1928. s. 132

¹⁷ Příloha č. 1 – kopie Územního rozhodnutí ze dne 21.4.1892

- zákon Království českého ze dne 10. 4. 1886 č. 40 z.z., platný pro Prahu, tento pražský stavební řád byl rozšířen na Plzeň zákonem č. 16/1887 z.z. a na České Budějovice zákonem č. 71/1887 z.z.

Tento stavební řád byl několikrát novelizován, např. zákonem č. 211/1919 Sb., o stavebních úlevách pro Prahu, který byl zákonem č. 280/1919 Sb. rozšířen i na Plzeň a České Budějovice. Pouze Velké Prahy se týkaly: zákon č. 144/1920 Sb., kterým byl pražský stavební řád rozšířen na celou Velkou Prahu.

Zákonem č. 116/1920 Sb., byl zřízen pro Prahu Stavební sbor hlavního města Prahy jako orgán pro řešení stížností, který fakticky rozhodoval o odvoláních ve věcech stavebních (namísto městského zastupitelstva). Tímto zákonem byl rovněž zřízen nástupce „dotčeného orgánu“ někdejší Komise pro soupis památek, a to Památkový sbor hlavního města Prahy.

Jako další „původní dotčený orgán“ by se mohla posuzovat zákonem č. 88/1920 Sb., zřízená Státní regulační komise pro hlavní město Prahu a okolí, čímž se tvorba nejdůležitějšího právního podkladu pro územní rozvoj města dostala mimo vlastní městskou správu, která v této věci sestoupila na úroveň pouhého konzultanta a vykonavatele technických prací. Pro obecní stavebníky tato nová situace znamenala, že nemohli samostatně rozhodovat o žádném území Prahy a jeho využití, a že každé regulační opatření museli předložit komisi ke schválení, přičemž zájmy města se nezřídka dostávaly do rozporu se zájmy mnoha soukromých subjektů.¹⁸ Je zcela nepochybné, že shora zmíněné „schválení“ Státní regulační komise pro hlavní město Prahu a okolí, je možno chápat jako vydání soudobého, souhlasného stanoviska, orgánu územního plánování, bez jehož vydání nebylo možné dále plánovat rozvoj pražského území.

Stavební řád pro český venkov:

¹⁸ SVATOŠOVÁ, H., Archiv hl. města Prahy, článek Vývoj pražské samosprávy, 1994, str. 15

- zákon č. 5 z. z. ze dne 8. 1. 1889 pro všechny ostatní obce v Čechách, změněný zákonem č.26/1897 z. z., o stavebních úlevách.

S platností pro Moravu byly vydány:

- stavební řád č. 63 z. z. ze dne 16.6.1894, novelizovaný zákonem č.277/1919 Sb. pro města Brno a Olomouc, Jihlavu a Znojmo a jejich obce předměstské (které to jsou, stanovilo místodržitelské nařízení č.64/1903 z.z. a č.57/7910 z.z.); později byla platnost tohoto stavebního řádu rozšířena na všechny obce sloučené podle cit. zákona s Brnem i Olomoucí. Statutární města Jihlava a Znojmo byla sice vládním nařízením č. 174/1928 Sb. deklasifikována na obce, ale zůstala podrobena dosavadnímu stavebnímu řádu;
- pro ostatní obce byl v platnosti stavební řád ze dne 16. 6. 1894 č. 64 z. z., změněný zákonem ze dne 16. 6. 1914 z. z.; pro cele Slezsko platil stavební řád z 2. 6. 1883 č. 26 z. z.¹⁹

České a moravské stavební řády si byly velmi blízké. Důležitým doplňkem stavebních řádů byly zákony o stavebním ruchu, které obsahovaly značné úlevy po stránce technické i procesní. Charakteristika uvedených stavebních řádů hovoří o převážně policejním rázu stavebních předpisů při odvracení škod a nebezpečí hrozících ze stavebních činností, popř. o jejich úloze při podpoře veřejného zájmu; svojí povahou znamenají tyto stavební předpisy omezení práva vlastnického.

Stavební řády z r. 1886 a let následujících založily základní principy veřejného stavebního práva v moderním pojetí, zakotvily jeho základní právní instituty a stanovily pravidla pro povolování staveb, ohlašování stavebních úprav a změn staveb, zásady pro dohled nad prováděním staveb a kolaudací dokončených staveb. Po celou dobu platnosti byl zákon jediným předpisem, který tyto otázky meritorně upravoval, vedle toho řešil technické náležitosti staveb a jejich částí, stavebních konstrukcí i vybraných stavebních hmot a materiálů, konečně stanovil i působnost a pravomoc stavebních úřadů, a rovněž upravil správní trestání za přestupky ve věcech stavebních.

¹⁹ EBEL, M. Dějiny českého stavebního práva. Praha ARCH, ABF, 2006, s. 69-72

V období první republiky nebyly legislativní práce na novém jednotném celostátním stavebním řádu dovedeny do konce a byly přerušeny druhou světovou válkou.

3.1.3. Od roku 1940 do roku 1950²⁰

První stavební novela byla provedena v době německé okupace vládním nařízením č. 109/1942 Sb., o změně stavebních řádů, které upravilo některé dílčí otázky - např. omezilo věcnou příslušnost obcí ve stavebních věcech, při současném upřesnění stavebních záležitostí projednávaných obcemi a stanovení působnosti dozorčích úřadů ve stavebních věcech; podrobně pak v rozsáhlé samostatné kapitole byly nově upraveny některé otázky, které dosud upraveny nebyly vůbec, popř. byly upraveny pouze nedostatečně. Šlo zejména o požadavky na silniční ochranná pásma a řešení konfliktů při střetu zájmů výstavby s omezeními vyplývajícími z vymezených ochranných pásem.

V navazujících předpisech byly řešeny otázky územního plánování vycházející z potřeby podřízení úprav menšího území potřebám území širšího a organického vývoje celku. V roce 1941 bylo vydáno vládní nařízení (vl. nař. č. 288/1941 Sb.) stanovující podmínky pro opatrování plánů polohy obcí a o jeho finanční podpoře, a byla zřízena Plánovací komise pro hlavní město Prahu a okolí (vl. nař.č. 48/1940 Sb.), jejíž působnost byla později rozšířena na další obce.

Současně byly vydány zvláštní předpisy pro některé druhy staveb jako např. stáje zemědělských podniků, plovárny a koupaliště, povrchové stavby na dolech, a stanoveny podmínky pro stavby u dráhy a v blízkosti dálnice.

V poválečném období vyvstala nutnost přijmout takový předpis stavebního práva, který by řešil především obnovu válkou poškozených a zničených staveb, jejich změny a opravy. Tímto předpisem byl zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově.

²⁰ Viz. příloha: porovnej Rozhodnutí o odvolání z dubna 1925 vydané Magistrátem hlavního města Prahy – totožnost procesních odvolacích postupů z předválečného a poválečného období

3.1.4. Od roku 1951 do roku 1976

Zákonná úprava z roku 1949 přinesla kvalitativně nový pohled na možnosti záměrného uspořádání zájmového prostoru a založila pojem územní plánování jakožto nástroje pro komplexní řešení území namísto dřívějších partikulárně pojatých urbanistických metod (plány polohy, regulační a zastavovací plány). Vydáním nových předpisů stavebního práva (zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí a vyhláška ministerstva stavebního průmyslu č. 709/1950 Ú.l., o podrobnějších předpisech pro pozemní stavby) došlo navíc k oddělení technických požadavků ze zákona a k jejich úpravě v prováděcí vyhlášce a dále k podrobnější úpravě stavebního řízení. Tato vyhláška ve věci povolování staveb, popř. ohlašování jejich oprav, byla velmi jednoduchá, širěji však stanovila náležitosti projektu předkládaného stavebníkem k žádosti o stavební povolení, určovala hlediska pro přezkoumávání projektu stavebním úřadem, podmínky pro spojení stavebního řízení s dalšími řízeními a náležitosti rozhodnutí, jímž se vydává stavební povolení. V této vyhlášce byly dále definovány základní pojmy jako např. novostavba, přístavba, nástavba, stavební změna, udržovací práce, stavební pozemek a staveniště. Je zajímavé, že vymezení uvedených pojmů ve vyhlášce odpovídá v zásadě i současné pojetí.

Přehled několika dalších předpisů vydaných v následujících letech:

- vládní nařízení č. 51/1950 Sb., o územním plánování obcí;
- vládní nařízení č. 93/1950 Sb., o výstavbě obcí;
- nařízení č. 171/1950 Sb., o zboření staveb;
- vyhláška č. 572/1950 Ú. l., o zastavovacím plánu, o povinnostech místního národního výboru při výstavbě obce, o ochranných pásmech a o vyvlastnění;
- vládní nařízení č. 8/1956 Sb., o odevzdání a převzetí dokončených staveb nebo jejich částí a o povolení k jejich uvedení do trvalého provozu (užívání);
- vyhláška č. 243/1957 Ú. l., kterou se vydávají

Souborem uvedených předpisů došlo k jistému separování tzv. „velkého“ územního plánování, tj. pořizování, projednávání a schvalování územně plánovacích dokumentací, určování stavebních obvodů (územní rozhodování), povolování staveb, uvádění staveb do užívání (pozdější kolaudace).

Ve druhé polovině 50. let byly novelizovány předpisy územního plánování a stavebního řádu, formálně došlo k rozdělení zákonné úpravy územního plánování a stavebního řádu, právní úprava užívání staveb však zůstala téměř beze změn. Postupně byly vydány tyto důležité, základní zákony a jejich prováděcí předpisy:

- zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování a prováděcí vyhláška č. 153/1959 Ú. l., o územním plánování;
- zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, a vyhláška č. 144/1959 Ú. l., kterou se provádí zákon o stavebním řádu.

Novum zákona č. 87/1958 Sb., (stavebního řádu) spatřujeme zejména v zavedení nového pojmu „rozhodnutí o přípustnosti stavby“ místo tradičního pojmu stavební povolení a dle vyhlášek o dokumentaci staveb tehdy platných se začaly rozlišovat stavební řízení u staveb občanů a staveb organizací. Tato duplicita trvala po určitou dobu i za platnosti pozdějšího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a jeho prováděcích předpisů. Předpisy z roku 1958 jsou koncipovány jako poměrně podrobné při stanovení podmínek, které stavební úřad přezkoumává ve stavebním řízení a následně jejich závaznosti a stanovení vztahu připomínek ze strany stavebního úřadu ve směru k orgánu posuzujícímu a schvalujícímu dokumentaci stavby po investorské linii, až po vydání rozhodnutí o přípustnosti stavby.

V roce 1968 proběhlo Mezinárodní sympozium v Praze k přípravě nového stavebního zákona, kde byly projednávány i zkušenosti se stavebními předpisy vyspělých evropských zemí.

3.1.5. Od roku 1976 do roku 2006

Tuto část historie stavebního práva obecně představuje primárně zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a prováděcí vyhlášky k němu. Původně jich bylo sedm (vyhlášky č.83 až 89/1976 Sb.), v poslední době pak platily čtyři:

- vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona;
- vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu
- vyhláška č. 26/1999 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu hl. m. Prahy
- vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci;
- vyhláška č. 309/2001 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace (tzv. „bezbariérová vyhláška“).

Jak je z výčtu a názvů předpisů tohoto období patrné, neobsahovaly předpisy stavebního řádu technické požadavky na stavby; tento stav trval až do kodexové úpravy z roku 1976, jak je podrobněji popsáno v úvodu k vyhlášce č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů. Období od roku 1960, kdy byla ukončena platnost vyhlášky č. 709/1950 Ú.l., do roku 1976, od kdy platí vyhláška č. 83/1976 Sb., jednoznačně dokumentuje, že stavební právo musí zahrnovat u technické regulativy vyjadřující veřejné požadavky na výstavbu, a to základní požadavky na územně technická a urbanistická řešení staveb a jejich prostředí.²¹

Shora uvedený soubor podzákoných právních předpisů včetně samotného „nového“ stavebního zákona tvořil moderní kodexovou úpravu stavebního práva, která působila 30 let, byť prodělala řadu novelizací, zejména v letech 1992 a 1998. Tento soubor byl koncipován s

²¹ DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., SEDLÁČKOVÁ V., Komentář ke Stavebnímu zákonu a předpisy související, A. Čeněk, Plzeň, 2013, s. 12-13

nadhledem i velkou předvídavostí a dostal se „do krve“ odborné veřejnosti, stavebních úřadů i odborníků z mnoha orgánů veřejné správy.²²

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, upravoval ve svém § 126 ochranu složek životního prostředí a jiných zvláštních zájmů, jinými slovy, zakotvoval v tomto ustanovení právní úpravu tzv. dotčených orgánů státní správy (tzv. „DOSS“). Toto ustanovení zakotvovalo v podstatě již soudobé pojetí DOSS, v případě, že správní řízení dle stavebního zákona se dotýká zájmů chráněných zvláštními právními předpisy²³, rozhodne stavební úřad jen po dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který veřejné zájmy hájí. DOSS mohou ve svých stanoviscích/rozhodnutích/souhlasech stanovovat podmínky jež podmiňují jejich souhlas. Toto ustanovení v odstavci 2) rovněž zakotvovalo právo DOSS vydávat samostatná rozhodnutí (pokud jim to zvláštní právní předpisy umožňovaly). Následně pak v praxi běžně docházelo k řetězení jednotlivých rozhodnutí (tzv. řetězení individuálních správních aktů).²⁴

3.1.6. Od roku 2006 dodnes

V průběhu let a díky masivnímu vývoji a rozvoji stavební činnosti vyvstala potřeba připravit novou koncepci stavebního práva, jejíž idea vznikla na MMR, odboru stavebního řádu. Po mnoha a mnoha úpravách, vnějších i vnitřních připomínkových řízeních, nakonec 1.1.2007 nabyl účinnosti zcela nový zákon, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

V souvislosti s nabytím účinnosti tohoto zákona se hovoří o významné tzv. „privatizaci správních řízení“. *Tato nová koncepce stavebního práva je založena na tezi, že těžiště uplatňování veřejných zájmů je zakotveno v rámci nástrojů územního plánování, které řeší komplexně a*

²² DOLEŽAL, J., MAREČEL, J., SEDLÁČKOVÁ V., Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde, 2006, s. 22 - 26

²³ Např. zákon 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech apod.

²⁴ Srovnaj rozsudek Vrchního soudu sp.zn. 6A 40/96 – stavební úřad není ve správních řízeních dle stavebního zákona oprávněn zkoumat stanovisko DOSS po stránce věcné, nýbrž pouze z pohledu formálního a kompetenčního, obsahem stanoviska je stavební úřad ve svém rozhodnutí posléze vázán (vyjma rozporů řešených dle § 136 stavebního zákona). Srovnaj rozsudek Krajského soudu v ČB sp.zn. 10 Ca 308/95 – správní úvaha nad tématem které subjekty jsou DOSS

kontinuálně uspořádání území včetně koordinace veřejných a soukromých záměrů, a to zejména výstavby. V návaznosti na to došlo k významné liberalizaci povolování staveb na úseku stavebního řádu včetně umožnění povolování staveb privátními subjekty (autorizovanými inspektory).

Zásadní změnou přístupu ke kontrole veřejných zájmů ve výstavbě bylo snížení preventivní kontroly orgánů státní správy s tím, že řada činností byla pouze oznamována a veřejnoprávní zásah je prováděn jen v případě porušení veřejných zájmů následně po tomto oznámení před zahájením činnosti; oprávnění k provedení staveb a k dalším činnostem vzniknou i na základě konkludentního souhlasu stavebního úřadu. Tento nový systém kontroly veřejných zájmů ve výstavbě přinesl podstatnou změnu nároků na přístupy a činnost stavebních úřadů včetně uplatnění jednoho ze základních principů nové právní úpravy, kterým je využití zjednodušujících postupů s cílem vydávat zejména u jednoduchých staveb pouze jedno rozhodnutí.²⁵

Od přijetí zákona č. 183/2006 Sb., byl tento předpis několikrát drobně novelizován, jedna z důležitějších novelizací proběhla zákonem č. 350/2012 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1.1.2013²⁶. Cílem této novely bylo zpřesnit úpravu jednotlivých postupů a institutů tak, aby právní úprava územního plánování v praxi nevyvolávala interpretační a aplikační problémy, zjednodušit a racionalizovat některé postupy na úseku územního plánování. Novela rovněž odstraňovala některé nedůvodné odchylky od správního řádu jako obecného procesního předpisu (např. zveřejňování písemností, vydávání územně plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy), upřesňovala znění některých ustanovení a provedla legislativně technické úpravy. Do stavebního zákona se promítají mezinárodní závazky České republiky, zejména na úseku posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí soustavu Natura 2000, požadavky na informace a účast veřejnosti při pořizování politiky a územně plánovací dokumentace. Novela jednoznačně upravuje a definuje vztah k předpisům, které tuto problematiku v našem právním řádu

²⁵ DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., SEDLÁČKOVÁ V., Komentář ke Stavebnímu zákonu a předpisy související, A. Čeněk, Plzeň, 2013, s. 14

²⁶ Ostatní novely budou uvedeny v dalších kapitolách

obecně upravují tak, aby byly vyloučeny zbytečné duplicity a snížena administrativní náročnost těchto procesů. V oblasti stavebního řádu si novelizovaná právní úprava klade za cíl sjednocení procesních postupů při ohlašování staveb, při povolování změny účelu užívání stavby a odstranění staveb. Podrobnější je také úprava uzavírání veřejnoprávní smlouvy mezi stavebníkem a stavebním úřadem, která nahrazuje stavební povolení. V návaznosti na programové prohlášení vlády byla navržena změna působnosti stavebních úřadů jednotlivých stupňů tak, aby se docílilo optimalizace výkonu veřejné správy a vytvořily se podmínky pro naplnění zásady „jedna stavba – jedno rozhodnutí – jeden úřad“.²⁷

3.2. Historie správních řádů

Dotčené orgány až do roku 2004 nebyly explicitně upraveny procesním právním předpisem. V předchozím správním řádu – zákoně č. 71/1967 Sb., dotčené správní orgány upraveny nebyly, jejich úprava byla obsažena pouze v jednotlivých speciálních právních předpisech.

Postupy a činnost orgánů veřejné správy bylo i v minulosti vhodné určitým způsobem zakotvit, a proto byla přijímána řada právních předpisů, které tyto postupy upravovaly. Již v 19. století docházelo ke kodifikaci postupů některých typů správních orgánů (např. byly přijaty stavební zákon, vodní zákon, horní zákon apod.). Protože však správní řád (v nejobecnějším významu) je předpisem upravujícím postupy správních orgánů v obecné rovině, bylo nutné vytvořit nový procesní předpis.

Historicky prvním českým „správním řádem“ bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Toto nařízení ve svých 137 paragrafech upravovalo řízení, která prováděly ve věcech náležejících do působnosti politických státních (policejních) úřadů: 1. okresní úřady, 2. zemské úřady, 3. ústřední úřady. Dané nařízení upravovalo tzv. všeobecné řízení správní, postupy úřadů, práva a povinnosti dotčených osob, které přicházely do styku s úřady, včetně řízení odvolacího a exekučního.

²⁷ Důvodová zpráva k novele stavebního zákona č. 350/2012 Sb.

Toto vládní nařízení z roku 1928 bylo nahrazeno v červenci roku 1955 dalším nařízením vlády č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád). Ve svých 53 paragrafech upravovalo správní řízení jež vykonávaly výkonné orgány národních výborů, aby mohly co nejlépe plnit úkoly lidově demokratické státní správy, a tím přispívat k ochraně obecných zájmů i práv pracujících i socialistických organizací. Toto nařízení se nevztahovalo na trestní řízení správní a nařízení platilo po dobu 15 let, a to až do doby, kdy bylo vydáno další, nové nařízení vlády. Jednalo se o nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení vydané na základě nového zákona o národních výborech z roku 1960. Toto nařízení se neslo v podobném socialistickém „duchu“ jako předchozí nařízení vlády z roku 1955. Naopak bylo obsahově ještě skromnější a mělo pouze 36 paragrafů a opět upravovalo řízení před národními výbory a řízení, v němž jiné orgány státní správy rozhodovaly o právech, právních zájmech nebo povinnostech občanů a organizací.

Formu zákona dostal až čtvrtý český správní řád –zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), jež nabyl účinnosti 1.1.1968 a byl platný až do 31.12.2005. Je zajímavé, že tento první český, kodexovaný správní řád byl účinný po dobu téměř 40 let, přičemž za celou dobu platnosti byl novelizován pouhými třemi novelizacemi. Uvedená skutečnost stejně jako sama dlouholetá praxe mimo jiné svědčí pro závěr o jisté zdařilosti a určité nadčasové kvalitě tohoto správního řádu z roku 1967 (alespoň do roku 1989).²⁸

Dle J. Rajchla, tzv. jiné úkony správních orgánů spadají pod obecnou úpravu správního práva, prováděné v konkrétních věcech, zpravidla vůči konkrétním adresátům, a nezakládají, nemění ani neruší ničí práva nebo povinnosti ani neprohlašují (nedeklarují), že určitá osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Takovéto „neregulativní“ úkony správních orgánů nepřinesl správní řád z roku 2004, tyto existovaly už v minulosti, jen neměly obecnou procesní úpravu²⁹. Jedinou

²⁸ KADEČKA, HAVLAN, PRŮCHA, SKULOVÁ, JURNÍKOVÁ, SEDLÁČEK, KLIKOVÁ, FRANC, Meritum – Správní řád, Aspi 2006, str. 3-6

²⁹ S existencí takových úkonů se musela vypořádat i judikatura. Zcela nadčasově zní závěr Ústavního soudu v rozhodnutí č.j. IV. ÚS 158/99, ve kterém posuzoval povahu stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí podle tehdejší úpravy z roku 1992, konstatoval, že posudky, stanoviska, či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy a že stanovisko (vydané podle zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů

výjimkou byl § 3 odst. 5 správního řádu z roku 1967, kde bylo uvedeno, že ustanovení o základních pravidlech řízení obsažená v odstavcích 1 až 4 se přiměřeně použijí též při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření.³⁰

Pokud se zamyslím nad použitelností předchozího správního řádu, musím konstatovat, že tento původní kodex byl ve své době jedním z nejdůležitějších procesních předpisů z pohledu využitelnosti běžným člověkem. Proto je pochopitelné, že se původní správní řád z roku 1967 osvědčil pro svou jednoduchost a použitelnost. Dlouhá doba nezměněného právního textu správního řádu způsobila určitou právní kultivaci správního řízení i cestou osvědčených a opakovaných správních rozhodnutí a konstantní judikatury správních soudů i Ústavního soudu.³¹

S příchodem devadesátých let a pádem totality se však začal zásadně měnit systém veřejné správy a vyvstala potřeba komplexní, nové a kodifikované procesní správní reformy.

na životní prostředí) je jen jedním z podkladů pro rozhodnutí orgánu státní správy, a jakkoli může ovlivnit rozhodnutí správního orgánu, nemůže být s ohledem na tuto svoji povahu předmětem přezkoumání Ústavním soudem, neboť samo o sobě nezasahuje do Ústavou České republiky chráněných práva a svobod účastníků správního řízení, přičemž výhrady a námítky, týkající se nepřesně a neúplně zjištěného stavu věci mohou účastníci nepochybně uplatnit v rámci probíhajícího správního řízení, s případným využitím opravných prostředků, resp. žaloby ve správním soudnictví.

³⁰ RAJCHL, J. (ed.) a kolektiv, Správní řád – 10 let v akci, vyd. ÚK, Praha 2016, In VEDRAL, J., Rozhodnutí a další úkony správních orgánů podle správního řádu, s. 145-146

³¹ ONDRUŠ, R., Komentář ke správnímu řádu – zákonu č. 71/1967 Sb., Linde Praha, 2003, str. 7

4. Působnost, pravomoc a příslušnost dotčených orgánů veřejné správy

4.1. Působnost a pravomoc dotčených orgánů veřejné správy

Podle teorie správního práva lze **působnost** ve veřejné správě definovat jako okruh vymezených úkolů, které má dotčený orgán řešit v určitém územním obvodu a **pravomoc** jako určité svěřené prostředky (právní prostředky), kterými má dotčený orgán plnění těchto úkolů dosahovat.³²

Skutečnou působnost dotčených orgánů v praxi budeme jen těžko hledat v již zmíněném § 136 či § 149 správního řádu.

Neustále se rozvíjející systém organizace veřejné správy, jak z hlediska počtu orgánů veřejné správy, tak z hlediska správních procesů těmito orgány prováděných, s sebou nutně přináší interference mezi správními orgány při výkonu jejich působnosti a provádění konkrétních správních řízení. Žádný ze správních orgánů neexistuje a nevykonává svou působnost ve vzduchoprázdnu, ale musí dříve či později narazit na sféru působnosti jiného orgánu veřejné správy.³³

Tato sféra působnosti dotčeného orgánu je pak v praxi upravena pro určité správní řízení ve zvláštních zákonech. V určitých případech je ve speciálních právních předpisech uvedeno, z jakého pohledu či v jaké konkrétní záležitosti by se měl dotčený orgán vyjádřit (např. § 96b stavebního zákona – od 1.1.2018 nově stanovená povinnost orgánů územního plánování vydávat závazná stanoviska k posouzení souladu stavebního záměru s územním plánem apod.). Pokud však takové konkrétní omezení působnosti dotčeného orgánu veřejné správy ve speciálním předpise chybí (např. omezená úprava v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (Vodní zákon)), je třeba, aby tyto správní orgány dbaly vzájemného souladu všech správních postupů, jež probíhají současně a souvisejí s týmiž právy a povinnostmi dotčené osoby. Zakotvení zmíněné povinnosti správních orgánů dbát na vzájemný soulad správních postupů, nebo-li

³² Srovnej též nálezy ÚS č. 117/2003 Sb., „...pravomoc státního orgánu je třeba chápat jako samostatnou realizaci státní moci v příslušné formě.“

³³ VEDRAL, J., Správní řád Komentář, Bova Polygon, Praha 2006, s. 738

povinnost určité vzájemné součinnosti stanovuje § 8 správního řádu (rovněž § 4 odst. 1 stavebního zákona).

Problematiku působnosti vidí D. Hendrych jako jednu ze základních otázek veřejné správy a její kvalitní provedení patří k základním předpokladům fungování veřejné správy. Působnost pak zmíněný autor dělí na věcnou (reálnou) a působnost územní.

V teorii správního práva pravomoc dotčených orgánů veřejné správy spočívá v oprávnění správního orgánu vykonávat veřejnou moc (stejně tak jako ostatní správní orgány). To znamená, že orgán mající pravomoc, nejčastěji autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a rozhodnutí jím učiněné nezávisí na vůli subjektu, jemuž je adresováno. V oblasti veřejné správy se pak pravomoc uskutečňuje zejména vydáváním nařízení, správních aktů, uzavíráním veřejnoprávních smluv apod.³⁴ Dle názoru V. Sládečka pravomoc může být vrchnostenská či výsostná moc, přičemž je určujícím, zásadním rysem a znamená právní prostředky, které má správní řád k dispozici pro výkon své působnosti.³⁵

Např. úřad územního plánování (§ 96b stavebního zákona) hájí veřejný zájem podle stavebního zákona, jedná se tedy především o zájem na racionálním a hospodárném využívání území s ohledem na potřeby jeho rozvoje a ochrany jeho hodnot, přičemž je jednoznačné, že ve smyslu § 18 odst. 3 stavebního zákona musí úřad územního plánování při shora uvedeném rozhodování ještě koordinovat veřejné i soukromé zájmy.

V případě, že zvláštní právní předpis označí správní orgán jako dotčený, přičemž mu explicitně nezakotví pravomoc ke správním činnostem, lze tuto obecnou pravomoc dovodit z § 136 odst. 4 správního řádu v kontextu se zněním odstavce 1. písm. a) téhož předpisu.

Základní, zákonnou premisou svěřené pravomoci dotčenému orgánu je zejména uplatňování a vydávání podkladových úkonů, v nichž má dotčený orgán hájit svěřený **veřejný zájem**. Bohužel aplikace tohoto neurčitého právního pojmu činí ve **stavebně-správní praxi** nemalé problémy. Na konkrétním příkladu uvádím, jak stanovená pravomoc správního orgánu chránit veřejný zájem

34 HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: Obecná část, s. 119

35 SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, 3., aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 264

může být nevyzpytatelná. Podívejme se např. na stavební záměr umístění stavby parkoviště P+R (záchytné parkoviště fungující v režimu Nařízení Rady HLMP o záchytných parkovištích) v okrajové části Prahy, na travnaté, dosud ničím nezastavěné ploše. Investor včetně Magistrátu hlavního města Prahy spatřují umístění této stavby ve veřejném zájmu, neboť uleví již tak přetížené dopravě v hlavním městě, část této dopravní frekvence by se přesunula na systém městské hromadné dopravy. Věcně a místně příslušný úřad městské části včetně spolků však veřejný zájem spatřují v ochraně zeleně, v ochraně zájmů residentů, jež v dané lokalitě trvale bydlí, v nezavlékání tzv. hromadné dopravy v klidu do městské části kde dříve nebyla, a nezatěžování příjezdových komunikací dalšími automobily. Pokud pomineme, že stavba je v souladu se všemi požadavky a podmínkami dotčených orgánů (hájící své individuální veřejné zájmy), tj. že předmětný stavební záměr je v souladu s požadavky územního plánu, že splňuje obecné technické požadavky na výstavbu, stavba parkoviště se objektivně jeví v souladu, ale bohužel i rovněž v nesouladu s veřejnými zájmy... Nebudu zde dále popisovat procesní postup věcně a místně příslušného stavebního úřadu a jeho vypořádání se s námitkami, připomínkami či snad jeho správní uvážení a obhájení si tzv. „vítězného“ veřejného zájmu, resp. zájmu, kterému bude dána v tomto individuálním případě přednost. Ale zabývám se úvahou nad prioritizací jednotlivých veřejných zájmů, neboť právě v rámci působnosti a svěřené specifické pravomoci vykonává *veřejná správa* (např. pomocí dotčených orgánů) řízení veřejných záležitostí (tj. státních, regionálních apod.).³⁶

Dle V. Sládečka na rozdíl od soukromé správy je pro výkon veřejné správy charakteristická jistá omezenost a širší vázanost právem. A právě v tomto aspektu, dle mého názoru, se liší posuzování, jednotlivých veřejných zájmů, neboť některé zákony se pokoušejí „předmětný“ specifický veřejný zájem kodifikovat. Jedná se např. o zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, který v § 2 odst. 5 uvádí: „*Veřejným zájmem se v oblasti veřejné drážní osobní dopravy rozumí zájem na zajištění základních přepravních potřeb obyvatel. O uplatnění veřejného zájmu při zabezpečování dopravní obslužnosti rozhoduje příslušný orgán státní správy nebo samosprávy.*“. Je zcela nepochybné, že ochrana veřejného zájmu má jistě vyšší hodnotu než ochrana individuálního (soukromého) zájmu.³⁷

³⁶ Viz. kapitola 12.2. návrhy de lege ferenda

³⁷ Srovnej J. VEDRAL, Správní řád Komentář, Bova Polygon, Praha 2006, výklad veřejného zájmu – dle názoru autora je každý veřejný zájem v tomto smyslu jen větším či menším souhrnem soukromých zájmů těchto jednotlivců

Dovolte mi ještě jednu krátkou zmínku k tomuto tématu (i přesto, že ochranu veřejného zájmu detailně specifikuji v části ad a) kapitoly páté). P. Průcha veřejný zájem chápe jako „*takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost*“.³⁸

V této souvislosti zmíním i rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 65/2012, kde je uvedeno, že veřejný zájem je třeba vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.). Soudci Nejvyššího správního soudu jsou přesvědčeni, že „*veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého*“.

Pokládám si otázku, zda-li je reálné legislativně ošetřit prioritizaci veřejných zájmů, nebo-li, bylo by možné jednoznačně zákonem stanovit, který stavební záměr je „oním vítězným veřejným zájmem“? Pravděpodobně je mnohem reálnější zákonem zakotvit, v jakých případech má mít dotčený orgán právo tzv. „veta“, a v jakých případech má mít „jen“ pravomoc vyžadovat splnění podmínek. Je nepochybné, že dotčené orgány musí mít určitou „volnost posuzování jednotlivých případů“ a v rámci správního uvážení posoudit jednotlivý případ podle konkrétních podmínek. Pak je třeba vymezit případy u kterých by byl následně zákonem dotčený orgán omezen ve své pravomoci na stanovení a následně i vymáhání určitých podmínek, a nebyl by oprávněn v těchto případech vydat negativní stanovisko. Následně by bylo reálné zakotvit určitý rámec stanovování podmínek. Tak např. dle zákona na ochranu přírody a krajiny by bylo možné odstupňovat pravomoc dotčených orgánů k stanovování podmínek podle různých úrovní ochrany dle zákona o ochraně přírody a krajiny - od zvláště chráněných území až k nijak specificky nechráněným částem přírody a krajiny.

(univerzální, obecně platný a všem ostatním (dílčím) zájmům nadřazený veřejný zájem zřejmě neexistuje, je-li samotná Ústava založena na účtě k právům a svobodám jednotlivce (čl. 1 odst. 1)).

³⁸ SLÁDEČEK, Obecné správní právo, 3., aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 19 v poznámce

4.2. Příslušnost dotčených orgánů veřejné správy – věcná, místní, funkční

Pravidla pro určení příslušnosti správních orgánů jsou nezbytná pro určení, jaký konkrétní správní orgán ze systému veřejné správy je příslušný k vydání závazného stanoviska či vyjádření (někdy i provedení správního řízení). Rozlišuje se při tom **příslušnost věcná, místní a funkční**. Určení příslušnosti správního orgánu obsahuje jak správní řád, tak i právní předpisy upravující zvláštní druhy správního řízení.

Věcná příslušnost určuje typově orgán, který má vést správní řízení v prvním stupni, tedy orgán, který má v dané věci z hlediska hmotně-právních kategorií působnost a pravomoc.³⁹ Znění § 10 správního řádu (odkazující na věcnou příslušnost) vyjadřuje vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení. Toto ustanovení správního řádu je pouze obecného charakteru, není pochopitelně možné, aby správní řád upravoval uceleně věcnou příslušnost, ta je proto zakotvena v konkrétních zákonech.⁴⁰ Věcná příslušnost dotčených orgánů je determinována zvláštními zákony a je založena na principu specializace veřejné správy. V případě sporů o věcnou příslušnost se použije ustanovení § 133 správního řádu. Jak jsem již uvedla, správní řád v některých případech sám zakládá věcnou příslušnost (§ 106, § 107, § 169 a § 133, částečně i § 142 správního řádu). Nejvyšší správní soud se k uvedenému odkazu § 133 správního řádu vyjádřil ve svém rozsudku čtvrtého senátu čj. 4 As 80/2012 s tím, že toto ustanovení pouze navazuje na znění § 10 téhož zákona, což znamená, že lze ustanovení § 133 odst. 1 správního řádu použít na situace, kdy zvláštní zákon nebo výjimečně samotný správní řád svěřuje určitý okruh vymezených úkolů správním orgánům v oblasti státní správy a zakládá tak jejich věcnou příslušnost (působnost), avšak věcnou příslušnost konkrétního správního orgánu k provedení určitého správního řízení není možné určit. Půjde tedy obecně o případy, kdy sice zákon stanoví, že o určité věci má být rozhodnuto ve

³⁹ SKULOVÁ, S. a kol., Správní právo procesní. Plzeň: A. Čeněk, 2008, s. 88

⁴⁰ Srovnej výjimku z obecné věcné příslušnosti např.: § 169 správního řádu - příslušnost k řešení sporů z veřejnoprávních smluv

správním řízení, avšak neurčuje, který správní orgán má takové správní řízení provést a vydat ve věci rozhodnutí.⁴¹

V souvislosti s určením věcné příslušnosti dotčeného orgánu vydal Nejvyšší správní soud dne 30. 1. 2018 velmi zajímavý rozsudek čj. 9 As 290/2016-5942, k provedení § 169 odst. 6 stavebního zákona. Rozsudek se vztahuje k povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu. Rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu „lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylné řešení týká“ (§ 169 odst. 6 stavebního zákona), a to i v případě, že žádný zvláštní zákon výslovně nepředpokládá vydání závazného stanoviska či souhlasu určitého orgánu v řízení o povolení výjimky, ani výslovně nestanoví, že v takovém řízení má postavení dotčeného orgánu. *Existuje-li orgán, který hájí zájmy dotčené záměrem, je nezbytné, aby k takové výjimce dal souhlas, přičemž postačuje i neformální vyjádření takového souhlasu.*

Místní příslušnost určuje, který z věcně příslušných správních orgánů má z hlediska své územní působnosti vést správní řízení nebo provádět jednotlivé správní úkony, a je stanovena pomocí několika kritérií zněním § 11 správního řádu. Jedná se především o kritérium 1. „forum actus“ – místo činnosti účastníka řízení, 2. „forum loci“ – určení místní příslušnosti se řídí místem, kde se nemovitost nachází, 3. „místo podnikání“ – určení dle sídla podnikatele, 4. „forum domicilii“ – místo trvalého pobytu fyzické osoby.

Obecně v případě tohoto ustanovení však platí, že pokud je naplněno jedno z kritérií, není třeba již zkoumat kritéria uvedená dále.

Pokud budu hovořit o dotčených orgánech s celostátní působností, zde není nutno řešit místní příslušnost, neboť se jedná pouze o jediný správní orgán. Pokud se však zamyslím nad dotčenými orgány s krajskou či obecní působností, bude nutné rozhodnout, který ze všech dotčených orgánů bude příslušný vydat potřebné stanovisko jako podklad pro vydání příslušného

⁴¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5. vydání, Praha: C.H.Beck, 2016, s. 61

⁴² Sb. Nejvyššího správního soudu č. 3695/2018

individuálního správního aktu. V případě stavebně-správní praxe se bude místní příslušnost dotčeného orgánů většinou posuzovat podle bodu č. 2. forum loci, tedy místem, kde se příslušná nemovitost, které se vydání příslušného stanoviska dotčeného orgánu, nachází. Mohou rovněž nastat případy, kdy by bylo místně příslušných více dotčených správních orgánů, například pokud nemovitost, jejímž místem se příslušnost řídí, zasahuje do správních obvodů více správních orgánů. V těchto případech je třeba uplatnit pravidlo tzv. **předstižení**, tedy že podkladové stanovisko vydá ten dotčený správní orgán, u kterého byla podána žádost jako první nebo který z moci úřední učinil úkon první (nedohodnou-li se jinak). Pokud by podmínky místní příslušnosti nebylo možné podle uvedených pravidel stanovit, určí místní příslušnost (usnesením) nejbližše společně nadřízený správní orgán nebo ústřední správní úřad.⁴³

S touto dikcí správního řádu souvisí § 48 správního řádu stanovící překážku litispendence, podle které již dříve zahájené správní řízení brání tomu, aby bylo o téže věci a z téhož důvodu zahájeno řízení další (v případě vydávání stanovisek dotčených orgánů hovoříme o projednání věci).⁴⁴

Funkční příslušnost určuje, který z článků vnitřní organizační struktury věcně příslušného správního orgánu je příslušný vydat rozhodnutí/stanovisko. U obcí přichází jako funkčně příslušný orgán v úvahu nejen obecní úřad, ale též rada obce a také event. komise rady obce (v případě, pokud se jedná o komise, pokud jim podle obecního zřízení je svěřen výkon přenesené působnosti), pokud byly zřízeny a vybaveny rozhodovací pravomocí ve správním řízení či v případě vydávání stanovisek dotčených orgánů projednání věci.⁴⁵

⁴³ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5. vydání, Praha: C.H.Beck, 2016, s. 66

⁴⁴ V rámci kompletního výkladu této materie je nutno ještě zmínit znění § 8 odst. 1 správního řádu. Jedná se o tzv. informační povinnost mezi dotčenými orgány – probíhá-li současně více projednání téže věci u více dotčených orgánů, dotčená osoba je povinna příslušné správní orgány bezodkladně upozornit.

⁴⁵ SKULOVÁ, S. a kol., Správní právo procesní. Plzeň: A. Čeněk, 2008, s. 90

4.3. Změny pravomoci a působnosti správních orgánů provedené novelou stavebního zákona

V souvislosti s přijetím **novely stavebního zákona**, se mění poměrně zažitý a řekněme „dobře fungující“ výkon působnosti stavebního úřadu. Tuto působnost štěpí a posuzování souladu s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování přenáší ze stavebních úřadů na úřady územního plánování. Domnívám se, že toto štěpení působnosti přinese řadu komplikací, a to jak v prvoinstančním řízení (kdy se budou úřady územního plánování muset vypořádat s námitkami proti umístění stavby), tak v řízení odvolacím, kdy bude muset být vedle napadeného rozhodnutí stavebního úřadu samostatně přezkoumáváno závazné stanovisko úřadu územního plánování jeho nadřízeným orgánem. Vzhledem k tomu, že úřady územního plánování nově budou vydávat svá stanoviska dle § 149 správního řádu se na druhou stranu domnívám, že tato část novely přinese i jisté zlepšení, které se týká větší právní jistoty potencionálního stavebníka (žadatele), který v případě, že obdrží od úřadu územního plánování rozhodnutí podmíněně závazných stanoviskem si může být jist, že obsah tohoto závazného stanoviska bude promítnut do vlastního rozhodnutí stavebního úřadu. V praxi se často dříve stávalo, že i přesto, že stavebník obdržel souhlasné stanovisko úřadu územního plánování (např. že stavba je v souladu s příslušným územním plánem), stavební úřad i přesto usoudil, že stavební záměr je dle § 90 písm. b) stavebního zákona platného do 31.12.2017, v rozporu např. s cíli a úkoly územního plánování a správní řízení zastavil.

Novela stavebního zákona tedy úřadům územního plánování přiznala postavení dotčených orgánů, a to se všemi právy a povinnostmi s tím spojenými. Už tento počín je pro činnost stavebních úřadů komplikací, neboť se rozšiřuje už tak velmi rozvětvený systém dotčených orgánů, jejichž pravomoci jsou zakotveny v celé řadě speciálních zákonů, je těžké se v nich orientovat, a i pro stavební úřady je mnohdy komplikované určit, který konkrétní správní orgán bude v daném řízení v postavení dotčeného orgánu. Podle novely vydávají úřady územního plánování závazná stanoviska téměř ke všem povolovaným záměrům u všech stavebních úřadů v celém svém správním obvodu, tj. obvodu obce s rozšířenou působností (může být i několik desítek obcí). Takový neúměrný nárůst agendy bude do budoucna vyžadovat personální posílení úřadů územního plánování a s tím spojené vynaložení finančních prostředků určených na výkon přenesené

působnosti obcí, vykonání zkoušek odborné způsobilosti, proškolení úředníků, kteří nemají žádné zkušenosti s vydáváním závazných stanovisek.

Podíváme-li se na novelu stavebního zákona z pohledu obcí, je tento pohled poněkud v rozporu s pohledem stavebníků. Úřad územního plánování totiž vstupuje do řízení u stavebního úřadu a závazným stanoviskem posuzuje soulad územně plánovací dokumentace vydávané obcí po schválení jejím zastupitelstvem, po dodržení všech zákonných procedur s dotčenými orgány, krajským úřadem, dotčenými vlastníky nemovitostí a veřejností při její přípravě a zpracování, přestože do tohoto procesu nebyl vůbec zapojen (některé obce pořizují územně plánovací dokumentaci prostřednictvím autorizovaných pořizovatelů). Přijetím novely stavebního zákona došlo fakticky k tomu, že úřady územního plánování v postavení dotčených orgánů budou moci ovlivňovat či omezovat rozvoj a stavební činnosti v obci.⁴⁶ Tomuto pohledu navíc přímo nahrávají povětšinou velmi obecná, vágní, neurčitá a mnohdy i rozporuplná ustanovení textových částí územně plánovacích dokumentací, která se dají vykládat velmi různě.⁴⁷

Další a zásadní změna se týká územního rozhodování a zasahuje i do stavebního řádu. Novela zakotvila nový institut tzv. koordinovaného řízení. Územní rozhodování bylo zásadně (výjimkou jsou území vojenských újezdů) svěřeno obecným stavebním úřadům (a to i v případě spojování územního a stavebního řízení u speciálních staveb podle zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury). Tzv. koordinované řízení tuto pravomoc přenáší na speciální a jiné stavební úřady, mimo resort Ministerstva pro místní rozvoj, které je ústředním správním úřadem v oblasti územního plánování (kam územní rozhodování patří).⁴⁸

Zavedení koordinovaného řízení, jehož výsledkem je vydání jednoho koordinovaného povolení, a to jak u jednotlivé stavby, tak i u souboru staveb, velmi nápadně připomíná dřívější kodifikaci zakotveného institutu spojeného územního a stavebního řízení (§ 94a stavebního zákona platného do konce roku 2017), přičemž lze objektivně říci, že právě tento institut spojeného územního a stavebního řízení byl v praxi velmi hojně využíván. Novela však § 94a zcela zrušila a

⁴⁶ porovnej argument á contrario znění § 96b odst. 3 stavebního zákona

⁴⁷ BEZROUČKOVÁ, I., Mgr., MPA, článek č. 9/2017, v internet. časopis. AK JUDr. Filouš, str. 4

⁴⁸ STAŠA, J., Zpravodajská zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, knihovna připravované legislativy: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9XQHE72J>, s. 2-3

nahradila jej právě institutem koordinovaného řízení, který se liší od původního územního a stavebního řízení (pomineme-li velmi podrobnou právní úpravu) především v zavedení možnosti jednoho řízení i pro stavby, které spadají ve sféře územního rozhodování do působnosti jiného stavebního úřadu.

Příslušným k vedení koordinovaného řízení je u staveb vymezených v § 94j stavebního zákona obecný stavební úřad. Pro vybrané speciální stavby, např. stavby pozemních komunikací je příslušný k vedení koordinovaného řízení silniční správní úřad (obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad nebo ministerstvo dopravy) a v případě stavby dráhy drážní úřad. Pro vybrané energetické stavby je příslušné pro vedení koordinovaného řízení ministerstvo průmyslu a obchodu.

J. Staša velmi prozíravě ve své zpravodajské zprávě k projednání novely stavebního zákona v Legislativní radě vlády uvedl, že *„pokud by mělo k dekoncentraci působnosti v územním rozhodování dojít, bylo by třeba zvýraznit dozorčí úlohu Ministerstva pro místní rozvoj (např. vrchní státní dozor ve věcech územního plánování, dovedený do úpravy konkrétních dozorčích prostředků; do úvahy přichází i oživit „prázdné“ ustanovení soudního řádu správního o možnosti ústředního správního úřadu podat žalobu ve veřejném zájmu).“^{49 50}*

V platnosti zůstala právní úprava samostatného územního řízení a samostatného stavebního řízení, vyvstává tedy otázka, která tzv. „umísťovací a povolovací“ varianta bude pro investora rychlejší a jednodušší? Jak je uvedeno v důvodové zprávě MMR, v praxi se nakonec může jevit použití oddělených správních řízení v případě složitějších staveb jako účelnější.

Závěrem bych se ráda přiklonila k názoru S. Kadečky⁵¹, že nejpraktičtější by bylo ponechat současné znění institutu § 94a stavebního zákona společného územního a stavebního řízení a

⁴⁹ STAŠA, J., Zpravodajská zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, knihovna připravované legislativy: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9XQHE72J>, s. 3

⁵⁰ Porovnej § 94 písm. p) odst. 6 a § 94 písm. y) odst. 7 stavebního zákona

⁵¹ Zpravodajská zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, knihovna připravované legislativy: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9XQHE72J>, s. 4

doplnit nový institut koordinovaného řízení. Tím by se zachovala stávající fungující praxe umístování a povolování menších staveb a v případě staveb, které přesahují působnost a pravomoc jednoho správního orgánu, by bylo možno využívat nového institutu koordinovaného řízení.

5. Zásady činnosti správních orgánů dle správního řádu

V této části kapitoly páté nejprve uvedu obecnou charakteristiku, účel a využití obecných zásad činnosti správních orgánů, abych následně v dalších oddílech této kapitoly mohla navázat na tento obecný úvod a přiblížit jednotlivé zásady v souvislosti s působením dotčených orgánů.

Základní zásady činnosti správních orgánů obecně slouží jako vysoce abstraktní, avšak závazná pravidla chování, dále také jako interpretační vodítko pro správnou aplikaci právních norem a v neposlední řadě také jako vodítko pro zákonodárnou činnost. Promítnutí základních zásad do správních norem se musí projevit také při správním uvážení správního orgánu.

Pro výkon vrchnostenské činnosti orgánů veřejné správy mají základní význam všechny základní zásady upravené obecně v § 2 až § 8 správního řádu.

Obecně platí, že právní řád by měl být bezrozporný, nicméně v případě základních právních zásad je tento požadavek nerealizovatelný. Postup správního orgánu musí být vždy přiměřený a musí minimalizovat zásahy do oprávněných zájmů a práv nabytých v dobré víře. Správní orgán je při tom vždy povinen šetřit veřejný zájem.

Účelem a cílem nastavení zásad činnosti správních orgánů, s jejich široce založenou působností – vlivem na výkon veřejné správy, je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy. Prosazování a intenzita požadavků na kvalitu činností a rozhodování orgánů veřejné správy, rovněž požadavky na vyšší efektivitu správních činností souvisí mj. se vzrůstajícími požadavky na úroveň a záruky právního státu především v oblasti moci výkonné, a také souvisí se vzrůstajícím rozsahem veřejných úkolů, prostředků k jejich naplňování a v neposlední řadě také s rozsahem a četností právních agend, jež byly veřejné správě svěřeny ke správě a k rozhodnutí. Tyto základní zásady činnosti vycházejí z obecných požadavků na kvalitu postupů a činností veřejné správy, jež bývají souhrnně označovány jako principy „dobré správy“.⁵²

⁵² KADEČKA, HAVLAN, PRŮCHA, SKULOVÁ, JURNKOVÁ, SEDLÁČEK, KLIKOVÁ, FRANC, Meritum – Správní řád, , Aspi 2006, s. 32-33

Základní zásady obecně vycházejí z principů ústavního pořádku, z Listiny základních práv a svobod, z judikatury tuzemských i mezinárodních soudů nebo z rezolucí a doporučení Rady Evropy. Některé zásady a principy obsahují též i určité zvláštní právní předpisy. Jakkoliv zákonné vyjádření základních zásad přispívá k právní jistotě, tak se obvykle nejedná o vyčerpávající výčet a další zásady mohou být dovozovány.

Účelem základních zásad činnosti správních orgánů je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy. Základní zásady uvedené ve správním řádu odpovídají mezinárodním principům dobré správy, které nemají striktní vymezení, nicméně mezi odbornou veřejností o jejich existenci panuje všeobecná shoda.⁵³

Na významu základních zásad činnosti správních orgánů přidává ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, podle kterého se základní zásady činnosti správních orgánů uplatní i tam, kde zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu, nicméně sám nestanoví úpravu odpovídající těmto zásadám.

Pro jednotlivé formy činnosti se základní zásady činnosti správních orgánů uplatní tak, že pro správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu a jiné úkony správních orgánů dle části čtvrté správního řádu se tyto zásady uplatní přímo. Pro veřejnoprávní smlouvy dle části páté správního řádu a opatření obecné povahy dle části šesté správního řádu se tyto zásady uplatní obdobně, tzn. plné použití s přihlédnutím ke specifikům dané úpravy.⁵⁴

Závazná stanoviska a všechny další druhy podkladových úkonů dotčených orgánů nejsou správně-právní teorií pokládány za rozhodnutí, jimiž se v konkrétním případě zakládají, mění, ruší nebo určují práva a povinnosti. Určité „kvazisprávní řízení“, které je vedeno dotčeným orgánem, nemá žádné účastníky, správní řád hovoří o dotčených osobách. To platí jak v případě, kdy je závazné stanovisko vyžádáno správním orgánem, který vede řízení, tak v případě, kdy si závazné stanovisko obstarává sám účastník řízení, které již bylo zahájeno nebo teprve zahájeno bude.

⁵³ KADEČKA, HAVLAN, PRŮCHA, SKULOVÁ, JURNKOVÁ, SEDLÁČEK, KLIKOVÁ, FRANC, Meritum – Správní řád, , Aspi 2006, s. 30-31 a s. 39-40

⁵⁴ SKULOVÁ, S. a kol., Správní právo procesní. Plzeň: A. Čeněk, 2012, s. 76

Po prostudování výkladů od různých autorů, které se týkají shora uvedených ustanovení, je mi ideově nejbližší charakteristika P. Průchy, že aplikace výše uvedených ustanovení správního řádu spočívá v tom, že právní úprava základních zásad ve *zvláštních předpisech* musí především odpovídat *kvalitativně* zásadám upraveným správním řádem, to znamená, že tyto zásady nesmějí být oproti správnímu řádu příliš zúženy.

Zásady podle správního řádu mají pouze *subsidiární charakter* (zásady zvláštních zákonů jen doplňují, nikoli vylučují či úplně nahrazují). Pak je tedy důležité připomenout, že obecné správně-právní principy se aplikují vždy, pouze však jako podpůrný prostředek k platné a účinné právní úpravě.

5.1. Jednotlivé zásady činnosti dotčených správních orgánů

Zásady činnosti správních orgánů nepředstavují pouze jakousi nezávaznou proklamaci, naopak jedná se o právně závaznou součást správního řádu a současně důležité vodítko při interpretaci příslušných ustanovení procesních předpisů. Nejvyšší správní soud ostatně výslovně zdůraznil, že orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů.⁵⁵

Klíčovou zásadou v obecné rovině je zásada legality (§ 2 odst. 1, navazuje na Ústavu a Listinu základních práv a svobod). Tato zásada představuje jednu ze záruk zákonnosti v oblasti veřejné správy. Další zásadou je zásada proporcionality (přiměřenosti); – zásada subsidiarity a nutnost nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu (§ 2 odst. 3 a 4 správního řádu); – zásada zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2 správního řádu);⁵⁶ - zásada ochrany dobré víry a

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 51/2012-51

⁵⁶ Správní uvážení jako neurčitý právní pojem v této souvislosti velmi výstižně definoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23.3.2005 pod č.j. 6A 25/2002-42, (www.nss.cz), který uvedl: „Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku ČR; z nichž lze vyvodit, že i tam kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (princip legitimního očekávání)..“.

oprávněných zájmů;⁵⁷ - zásada souladu s veřejným zájmem; – zásada materiální pravdy (nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu); – zásada veřejné správy jako služby (zdvořilý a vstřícný přístup); – zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů; – zásada spolupráce správních orgánů a souladu jejich postupů (správní orgány mají dbát na vzájemný soulad jejich postupů - § 8 odst. 1 správního řádu a jsou povinni vzájemně spolupracovat); – zásada rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) - (zde se jedná především o dodržování správních a zákonných lhůt v rámci rozhodování a ochrana před nečinností). Rovněž nesmíme zapomenout znění zásady vyjádřené v § 5 správního řádu – smírné odstranění rozporů.⁵⁸

Ustanovení, obsažená v II. hlavě první části správního řádu, se nazývají základní zásady činnosti. Tím je vyjádřen fakt, že jde o určité základní, výchozí principy, které se pomítají v celém správním řádu a současně i to, že existují také další, které jsou tradičními procesními zásadami a jejichž uplatňování je nutno realizovat v souvislosti se zásadami základními. Tyto zásady, ač se týkají práva procesního, mají svůj dopad i ve sféře práva hmotného a představují vzájemně provázaný celek, jehož jednotlivé komponenty na sebe navazují a podporují se.⁵⁹

Jak jsem již uvedla, základní zásady činnosti správních orgánů se vztahují nejen na správní řízení (rozhodování o právech a povinnostech subjektů), ale na celkovou působnost správních orgánů, jinými slovy, zmíněné zásady se vztahují i na vydávání různých vyjádření, osvědčení a

⁵⁷ K této zásadě srovnej rozsudek Vrchního soudu v Praze (6A 29/95): „Soud vzal sice v úvahu zájem ochrany práv nabytých v dobré víře, avšak dospěl k závěru, že porušení zákona je natolik závažné, že zájem na dodržení zákonosti nad touto ochranou převažuje.“

Meritum – Správní řád, Kadečka, Havlan, Průcha, Skulová, Jurníková, Sedláček, Kliková, Franc, Aspi 2006, s. 54

⁵⁸ Vedle základních zásad činnosti správních orgánů obsažených v § 2 až § 8 správního řádu vyplývají ze správního řádu ještě další obecné zásady a jde zejména o některé zásady správního řízení. Mezi ně patří např. zásada písemnosti správního řízení (§ 15 odst. 1 správního řádu), zásada neveřejnosti správního řízení (zejm. § 49 a § 15 odst. 3 správního řádu), zásada oficiality (§ 46 správního řádu), zásada dispoziční (§ 44 a § 45 odst. 4 správního řádu), zásada dvoustupnosti správního řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu), zásada jednotnosti řízení (§ 36 odst. 1 správního řádu) a proti ní zásada koncentrace řízení (§ 36 odst. 1 v části za středníkem a § 82 odst. 4 správního řádu), zásada vyšetřovací (zejm. § 50 odst. 2 a 3 správního řádu), zásada projednací (§ 141 odst. 4 a § 142 odst. 3 správního řádu) nebo zásada volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu).

⁵⁹ MATES, P., STARÝ, M., Základy správního práva procesního. 1. vydání, Praha: VŠFS, EUPRESS, 2014, s. 20

sdělení podle části čtvrté správního řádu, rovněž na veřejnoprávní smlouvy podle části páté správního řádu i na vydávání opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu včetně vyřizování stížností dle § 175 správního řádu. V rámci pravomoci a působnosti dotčených orgánů jsou klíčové principy (zásady) aplikovány v praxi následovně:

5.1.1. Zásada zákonnosti

Tato zásada bývá označována jako vůbec nejdůležitější a je základem pro uplatnění dalších základních zásad. Zásada legality je vyjádřena v ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu. Přitom je výslovně stanoveno, že správní orgán musí dodržovat zákony a ostatní právními předpisy, ale také mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu. Dle čl. 10 Ústavy jsou součástí právního pořádku takové mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas parlament, Česká republika je jimi vázána a jsou vyhlášeny ve Sbírce mezinárodních smluv.

Jedná se o obecnou ústavní zásadu, která vychází z ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které uvádí, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech a pouze v mezích stanovených zákonem a to způsobem, který zákon stanoví. Také čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona, v jeho mezích a za současného zachování základních práv a svobod.

Zásada zákonnosti představuje součást záruk zákonnosti ve veřejné správě. Optikou této zásady lze také lépe chápat ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu o použití základních zásad činnosti správních orgánů i tam, kde je použití správního řádu explicitně vyloučeno, bez adekvátní náhrady, která by odpovídala základním zásadám. Účelem tohoto ustanovení je podřídit každý postup veřejné správy zásadě zákonnosti.

Zásada legality směřuje k naplňování procesněprávních, hmotněprávních (kompetenčních) předpisů:

- v rámci procesních předpisů musí být dodržována pravidla pro procesní postupy (porovnej odchylnou speciální, procesní úpravu přezkumu nezákonného závazného stanoviska dle § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, zakotvenou odlišně od správního řádu),

- dle hmotněprávních předpisů je třeba zkoumat oprávnění a povinnosti, o nichž se rozhoduje (znění § 4 odst. 2 stavebního zákona, které řeší druhy úkonů dotčených orgánů dle zvláštních právních předpisů či dle stavebního zákona),

- v rámci kompetenčních norem je nutné jednat v souladu s přidělenou pravomocí a působností daného správního orgánu (porovnej nově vložený odst. 6 § 4 stavebního zákona).

Subjekty, které nepředstavují vykonavatele veřejné správy, jsou ovšem podřízeni zásadě legality v jiné intenzitě, respektive dle ústavního pravidla vyjádřeného v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, které zjednodušeně stanoví „co není zakázáno je dovoleno“.

Tuto tezi potvrzuje i rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 7A 506/93: „Zásada zákonnosti znamená, že nejenom rozhodnutí samotné, ale i celý průběh řízení musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými předpisy, a to jak předpisy hmotněprávními, tak předpisy procesními.“

Tato jedna z nejvýznamnějších zásad pro činnost dotčených orgánů znamená, že při vydávání svých závazných stanovisek jsou povinny přímo aplikovat na konkrétní právní vztah zákony nebo normy vyšší právní síly včetně závazných právních norem EU a ratifikované mezinárodní smlouvy.

Ve smyslu novelizovaného § 149 odst. 2 správního řádu (zákonem č. 225/2017 Sb.) musí každé vydané závazné stanovisko dotčeného orgánu obsahovat závaznou část a odůvodnění. Obsahem závazné části je řešení otázky, která je předmětem tohoto závazného stanoviska a ustanovení zákona na základě kterého je dotčený orgán oprávněn závazné stanovisko vydat, vč. dalších ustanovení právních předpisů, o které je obsah závazného stanoviska opřen – zde jednoznačně vidíme promítnutí zásady legality, která mimo jiné i v těchto případech znamená, že dotčený orgán využívá zákonné i další obecně závazné, podzákoné normy, vydané k jejich provedení. V některých případech problemickou částí závazných stanovisek bylo stanovování podmínek dotčeným orgánem, které neměly oporu v právních předpisech, aneb dotčený orgán požadoval po žadateli více povinností a stanovil více podmínek, než-li bylo možné dle příslušných právních předpisů mu uložit. I tomuto nešvaru by mělo novelizované znění § 149 správního řádu zabránit.

5.1.2. Zásada proporcionality

V případě zásady proporcionality jde o adekvátní a potřebnou limitovanost, tedy přiměřenost výkonu veřejné moci, v rámci výkonu veřejné správy, a to vůči osobám dotčeným autoritativními projevy (postupy, úkony, rozhodnutími) správních orgánů, jakož i ve vztahu k právům nabytým v dobré víře a oprávněným zájmům těchto osob.⁶⁰

K problematice proporcionality se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozhodnutí ze dne 8.8.2007 vydaným pod č.j. 4 As 71/2006-83 s tím, „že se plně ztotožňuje se standardním výkladem proporcionality, který je pojímán v širším smyslu jako obecný zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod – v sobě obsahuje tři dílčí principy: způsobilost a vhodnost dosažení zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku; princip potřebnosti, podle něhož je povoleno použití toliko nejšetrnějšího z více možných prostředků, a princip přiměřenosti v užším smyslu, což znamená, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli“.

Z této zásady pro dotčené orgány vyplývá povinnost při vydávání závazných stanovisek uplatňovat svou zákonnou pravomoc dle konkrétní povahy řešeného případu. Dotčený orgán je povinen požadavky, které stanoví v podmínkách závazných stanovisek přiměřeně zkoordinovat s ochranou příslušného veřejného zájmu, a tím i zajistit splnění požadovaného cíle, není však oprávněn stanovovat požadavky nadbytečné a pro dotčené osoby nepřiměřeně zatěžující (jak vyplývá se shora uvedeného, tato zásada rovněž stanoví určitý rámec i pro správní uvážení dotčeného orgánu). Nejen tomuto nešvaru se snaží předcházet znění § 149 odst. 2 správního řádu.

Dotčený orgán vykonává svou pravomoc tak, aby docházelo k uplatňování veřejné moci pouze v nezbytném rozsahu, který lze odůvodnit účelem výkonu svěřené pravomoci. Proto problematika subsidiarity úzce souvisí s požadavkem minimalizace zásahů veřejné moci. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu s ohledem na princip předvídatelnosti zákona a na princip minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob je nutno usilovat o

⁶⁰ ČEBIŠOVÁ, T., Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., Code Of Administrative Procedure, Aspi, Praha 2005 s. 44

takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých správních orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly. Takovýto výklad je přitom nanejvýš žádoucí zejména v těch případech, kdy jsou v důsledku činnosti státních orgánů vydávána vrchnostenská rozhodnutí, která svou povahou představují sankce adresované účastníkům správních vztahů, resp. kdy již i samotné správní řízení je důvodně pocíťováno dotčenými subjekty jako újma.⁶¹

5.1.3. Zákaz zneužití správního uvážení

Tato zásada vyjádřená v § 2 odst. 2 správního řádu – omezené diskrece, v praxi znamená, že dotčený orgán je při výkladu neurčitých pojmů a při aplikaci zákona v rámci jím stanoveného rozmezí výslovně vázán v první řadě gramatickým výkladem konkrétního ustanovení a záměrem zákonodárce (viz. důvodové zprávy zvláštních právních předpisů). Dotčený orgán v rámci svého správního uvážení nesmí konkrétnímu ustanovení v praxi podsouvat jiný význam, než který sledoval zákonodárce. V praxi může správní uvážení do jisté míry korigovat ústřední správní úřad (v tomto případě se bude jednat o Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor stavebního řádu), v jehož působnosti je výkon konkrétní oblasti veřejné správy, a to prostřednictvím interní metodiky nebo výkladových stanovisek. Prakticky jediným rozhodujícím subjektem, korigujícím meze volného uvážení je soud, který je oprávněn v rámci judikatury vykládat konkrétní zákonná ustanovení právních norem, kterými je dotčený orgán povinen se řídit.⁶²

Jak ohledně správního uvážení obecně uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 12.12.2012 uveřejněný pod sp. zn. Pl. ÚS 31/08: „správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a nesmí vést k libovůli orgánů, které rozhodují ve správním řízení. Již z jazykového výkladu je jasné, že správní uvážení je úvahou, a nikoliv naopak aplikací dispozic právních norem s kazuistickými hypotézami. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů.“⁶³

⁶¹ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 A 116/2001-49

⁶² ONDRUŠ, R., Správní řád s důvodovou zprávou a poznámkami, Linde Praha, a.s., 2005, str. 33

⁶³ Zdroj: www.judikaty.info.cz

Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu přitom „absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“⁶⁴

Vydat závazné stanovisko na základě správního uvážení lze pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon dotčenému orgánu přiznává, a to jen způsobem a v mezích stanovených zákonem. Naopak v případech, kdy právní norma jednoznačně stanoví, jakým způsobem má správní orgán za splnění určitých podmínek rozhodnout, diskreční pravomoc použít nelze; použití správního uvážení správním úřadem musí být právem aprobováno.⁶⁵ Pokud je například předmětem posouzení dotčeného orgánu při vydávání závazného stanoviska dodržení hygienických limitů hluku, které jsou stanoveny nařízením vlády č. 272/2011 Sb. a dotčená osoba prokáže, že tyto limity budou dodrženy, není zde prostor pro správní uvážení. Předmětem správního uvážení však bude, zda a na jaké podmínky bude dotčený orgán své závazné stanovisko ve smyslu § 77 věta čtvrtá ZOVZ vázat.⁶⁶

5.1.4. Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů

Podstata této zásady vyplývá z dalšího jejího možného označení, kdy je chápána jako zásada právní jistoty. Kromě toho také úzce souvisí se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy.⁶⁷

U závazných stanovisek nalézají tato zásada svého uplatnění v procesu jejich přezkoumání - ochrana práv nabytých v dobré víře se z povahy věci ponejvíce uplatňuje v rámci řádných a

⁶⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005, č.j. 6 A 25/2002-42

⁶⁵ Srov. argumentaci v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, č.j. 7 As 63/2009 –69.

⁶⁶ KRÝSA, I., DP – Postavení dotčených správních úřadů, zdroj:
https://is.muni.cz/th/365074/pravf_d/Disertacni_prace-I_Krysa.txt

⁶⁷ Srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 9.10.2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, In: www.nssoud.cz

mimořádných opravných prostředků a dozorčích prostředků. Tak např. ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu vyjadřuje zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů s ohledem na přezkumné řízení. Přezkumné řízení je samo o sobě problematické v tom, že zasahuje do pravomocných rozhodnutí. Uvedená ustanovení tyto zásahy zmírňují. Přezkumné řízení tedy bude zastaveno i tehdy, když bylo rozhodnutí vydáno v rozporu s právním předpisem, avšak újma, která by vznikla zrušením, nebo změnou rozhodnutí by účastníkovi, který nabyl práva v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru vůči újmě, která vznikla jinému účastníku nebo veřejnému zájmu.⁶⁸

Ustanovení § 94 odst. 5 správního řádu obsahuje obecný požadavek na správní orgány, které provádějí přezkumné řízení, aby šetřily práva nabytá v dobré víře.⁶⁹

Do aplikace této zásady u dotčených orgánů také poměrně velmi nesystémově zasáhla novela stavebního zákona, konkrétně § 4, kdy do tohoto ustanovení byly pozměňovacím návrhem přijatým v Poslanecké sněmovně ČR vloženy nové odstavce 9 až 11, které řeší shora uvedený přezkum závazných stanovisek. Tento pozměňovací návrh byl veden snahou stanovit omezující lhůty pro přezkum závazných stanovisek, neboť předchozí úprava jejich přezkumů výrazně prodlužovala celý povolovací proces staveb. Tato právní úprava stanovuje prekluzivní lhůtu přezkumu závazných stanovisek na 1 rok ode dne jejich vydání. Z věcného hlediska však tato procesní úprava měla být zakotvena ve správním řádu jako obecném předpisu s dopadem na všechna závazná stanoviska. V důsledku to totiž znamená, že tato zvláštní úprava přezkumu závazných stanovisek se týká pouze řízení a postupů vedených dle stavebního zákona.⁷⁰

Pokud skutečně došlo k pochybení ze strany dotčeného orgánu a závazné stanovisko bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, novelizovaný § 4 odst. 11 stavebního zákon zakotvuje, že zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo dle stavebního zákona a již nabylo právní moci, není důvodem pro obnovu řízení.

⁶⁸ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2010, č.j. 6 As 36/2009-162

⁶⁹ V této souvislosti se otevírá otázka, zda-li lze také vycházet z teze, že kladné závazné stanovisko zakládá jakési právo a jeho případným zrušením v přezkumném řízení se do tohoto práva zasahuje? Myslím, že na tuto otázku neexistuje jednoznačná odpověď, zatím není publikována v této věci jednotná judikatura, ale já se domnívám, že zde k určitému zásahu do práv navrhovatele dochází, neboť již na základě např. vydaného souhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování, popř. dalších souhlasných závazných stanovisek vzniká navrhovateli právo požádat o vydání vlastního rozhodnutí ve věci, jako např. stavebního povolení.

⁷⁰ Časopis Z+i ČKAIT č. 4/17, vyd. 9.10.2017, Co přinese novela SŘ, Mgr. J. Macháčková MMR, str. 11

Obecně lze říci, že v zásadě ochrany dobré víry a oprávněných zájmů se projevuje nejvíce zásada legality, a to jako limit zásahů do práv nabytých v dobré víře. Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů však také sama představuje korektiv pro prosazování práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů tam, kde by jinak nebylo možné argumentovat porušením samotné zásady zákonnosti.

Pokud jde o výklad pojmu „dobrá víra“ ve vztahu k jednání účastníka řízení, lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2011, č.j. 1 As 94/2011-102. Podle něj „pod pojmem dobrá víra je v tomto případě nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru. K naplnění dobré víry je navíc potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci.“

Nemohu opomenout ještě jeden velmi zajímavý rozsudek. V této věci dospěla judikatura k závěru o neexistenci dobré víry a práv nabytých v dobré víře. V tomto případě Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23.10.2012, č.j. 1 As 145/2012-48 uvedl, že „příspěl-li žadatel o vydání stavebního povolení k rozporu rozhodnutí stavebního úřadu s právními předpisy tím, že ve své žádosti uvedl nepravdivé údaje (ať už úmyslně, či nikoli), a současně věděl o postupu stavebního úřadu rozporném s právními předpisy (neinformování dotčených orgánů, zahájení spojeného územního a stavebního řízení při nenaplnění zákonných podmínek), povede tato skutečnost zpravidla k tomu, že žadatel práva z rozhodnutí stavebního úřadu nemohl nabýt v dobré víře. V přezkumném řízení v takovém případě není možno postupovat podle § 94 odst. 4 správního řádu.“

5.1.5. Zásada ochrany veřejného zájmu

Tato zásada úzce souvisí s vlastním zaměřením a podstatou veřejné správy, kterou je realizace a ochrana veřejného zájmu, což ovšem nutně neznamená popření zájmu subjektivního či individuálního. Ostatně ve veřejném zájmu je i ochrana práv a zájmů individuálních.

Tato zásada má však spíše vyjadřovat fakt, že správní orgány by měly přijímat taková řešení, na nichž panuje všeobecný společenský konsenzus. O jejím významu, nejen ve správním řádu samotném, hovoří i nálezy Ústavního soudu⁷¹ s tím, že princip ochrany veřejného zájmu je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku.

Veřejný zájem je představitelem tzv. neurčitých právních pojmů. Z uvedeného vyplývá, že v každém konkrétním případě je třeba vždy pečlivě zkoumat, zda je naplněn takovými skutečnostmi, jež mají svůj odraz v okolnostech daného případu. Veřejný zájem tedy v sobě představuje určitý účel sloužící k uplatnění pravomocí správních orgánů. Je jako požadavek či účel stanoven v jednotlivých právních předpisech upravujících jednotlivé úseky veřejné správy.⁷²

Judikatura Ústavního soudu se opakovaně kriticky vyslovila k tomu, aby byl veřejný zájem v konkrétně určené věci výslovně označen v zákoně. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 28.6.2005 vydaným pod sp. zn. Pl. ÚS 24/04 takové „ustanovení vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem., neboť ten je již určen samotným zákonem“. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní.

Veřejný zájem v konkrétně řešené věci musí dotčený orgán zjistit poměřováním nejrůznějších partikulárních zájmů, musí zvážit i všechny rozpory a připomínky. Z odůvodnění závazného stanoviska pak musí zřetelně vyplynout, proč konkrétní veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů.

V praxi se často stává, že dva partikulární veřejné zájmy se dostanou do střetu. S možností existence rozporů při prosazování jednotlivých veřejných zájmů a se způsobem jejich

⁷¹ Srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 7.12.2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04, www.usoud.cz

⁷² POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D., Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 41-42

řešení počítá správní řád např. v § 136 odst. 6 nebo stavební zákon v § 4 odst. 8. Závisí potom na správním orgánu, jak důkladně odůvodní svoje rozhodnutí. V této souvislosti se vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10.5.2013 vydaným pod č.j. 6 As 65/2012-161, kde uvedl „v případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou, které jsou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.“

5.1.6. Zásada materiální pravdy

Hlavním aspektem této zásady je tzv. racionalizovaná zásada materiální pravdy. Dotčený orgán se samozřejmě nemůže spokojit s tvrzením účastníka, ale ve veřejném zájmu musí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stav věci nemusí být zjištěn přesně a úplně, což je v praxi stejně často nemožné, nýbrž postačí (tj. ona racionalizace), že je zjištěn takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Neměly by být prováděny důkazy, které jsou zjevně nadbytečné a které nejsou bezpodmínečně nutné.

V daném ohledu jde tedy o přesvědčení správního orgánu o tom, jaký je stav věci. Skutková stránka věci má být zjištěna bez důvodných pochybností, a to s využitím zásad legality, proporcionality, právní jistoty a v souladu s veřejným zájmem.⁷³

Tuto zásadu výstižně replikoval ve svém rozhodnutí Krajský soud v Plzni č.j. 17 A 77/2010-30 ze dne 31.3.2011. Požadavek zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nelze interpretovat tak, že správní orgán je povinen zjišťovat celou skutkovou verzi reality, ač je pro posouzení skutku nevýznamná. Stejně tak není povinen odstranit každý v posuzované věci se objevivší skutkový rozpor, nýbrž výlučně takový rozpor, který je rozhodný pro posouzení otázky,

⁷³ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D., Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 50-51

zda kupř. byla naplněna skutková podstata určitého např. přestupku či nikoliv. Opačný názor by vedl k absurdním závěrům a k porušení zásady rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvené v § 6 správního řádu.⁷⁴

Obstarávání podkladů pro vydání rozhodnutí je povinností správního orgánu⁷⁵ – k tomu viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.7.2012 vydaný pod č.j. 6 Ads 61/2012-15. Z této povinnosti je přípustná výjimka, podle níž nemůže-li to ohrozit účel řízení, správní orgán může na požádání účastníka připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník.⁷⁶ Správní orgán je dále povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (srov. § 50 odst. 3 správního řádu). V řízení, kde má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Se zásadou materiální pravdy je spojena procesní zásada volného hodnocení důkazů (porovnej § 50 odst. 4 správního řádu).

5.1.7. Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů

Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů odráží ústavní požadavek na zákaz diskriminace. Současně se jedná o jednu ze zásad, která naplňuje požadavky na spravedlivý proces. Pro oblast správního práva procesního je tato zásada vyjádřena v ustanovení § 7 správního řádu. Správní orgán je povinen postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a rovnou měrou vyžaduje plnění jejich procesních povinností. Správní orgán je v případě ohrožení rovnosti povinen přijmout taková opatření, která zajistí rovné postavení dotčených osob.

Znamená to tedy, že dotčený orgán musí nejen posuzovat s co nejvyšší mírou objektivitu jednotlivé případy, ale nesmí činit nedůvodné rozdíly ani s ohledem na dotčené osoby. Tato zásada platí jak v pozitivním, tak negativním smyslu, tedy dotčený orgán nesmí žádné osobě nadřezovat, ani ji nesmí šikanovat, či ji jinak diskriminovat. Z této zásady pak vychází právní úprava o

⁷⁴ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D., Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 52

⁷⁵ § 50 správního řádu

⁷⁶ V řízení o žádosti mají přednost speciální právní úpravy, které ukládají žadateli podklady doložit.

vyločení úředních osob z důvodu podjatosti v § 14 SŘ, která má vytvořit předpoklady pro to, aby v konkrétní věci nebyla oprávněnou úřední osobou osoba, u níž jsou obavy, že nemůže zásadě na nestranný přístup k dotčeným osobám a tím i k věci samé vyhovět.⁷⁷

K otázce procesní rovnosti se vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9.5.2001, sp. zn. Pl. ÚS 50/2000, že „zásada rovnosti stran je zásadou spravedlivého procesu, kdy strany sporu mají rovná procesní práva. Nelze ji však zaměňovat s rovností v hmotných právech, a již vůbec ne v rámci veřejnoprávních vztahů.“⁷⁸

V této souvislosti ještě porovnej kapitolu desátou, kde se zabýváme systémovou podjatostí oprávněných úředních osob.

5.1.8. Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů, resp. procesní ekonomie

Zákonné vyjádření této zásady lze nalézt v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu. Správní orgán je podle této zásady povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Současně platí, že pokud správní orgán nevyřizuje stanovené úkony v zákonné nebo přiměřené lhůtě, tak se k nápravě tohoto stavu použijí ustanovení § 80 správního řádu o nečinnosti. V případě, že by nepomohla ani tato opatření, tak je možné postupovat cestou správního soudnictví.

Ústavní soud v této souvislosti uvádí, že dalším důležitým hlediskem při posuzování průtahů v řízení je skutečnost, zda jsou průtahy způsobeny pouze státní mocí nebo jsou zapříčiněny i samotným jednáním účastníků řízení či stěžovatele. Takové hledisko je respektováno i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, neboť v jeho rozhodnutích jsou rozlišovány důvody zapříčiněné postupem státu na jedné straně a postupem účastníků řízení na straně druhé (viz. Zimmermann a Steiner vs. Švýcarsko, Guincho vs. Portugalsko).⁷⁹

Z této zásady vyplývá, že i na vydávání podkladových správních úkonů se vztahují lhůty pro jejich vydání. Toto ustanovení správního řádu se pro dotčené orgány uplatní jako obecné ustanovení v těch případech, kde lhůty nejsou zakotveny ve speciálním právním předpise. V rámci

⁷⁷ KRÝSA, I., DP – Postavení dotčených správních úřadů, zdroj: https://is.muni.cz/th/365074/pravf_d/Disertacni_prace-I_Krysa.txt

⁷⁸ www.usoud.cz

⁷⁹ Nález Ústavního soudu I. ÚS 332/04, www.judikaty.info.cz

vydávání závazných stanovisek se bude uplatňovat především v případech, kdy si účastník budoucího řízení obstarává od dotčeného orgánu závazné stanovisko ještě před zahájením správního řízení před stavebním úřadem.

Dotčený správní orgán je také povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly neodůvodněné náklady. Dotčený orgán si od dotčených osob vyžádá podklady pouze, pokud to právní předpis stanoví. Jestliže jsou údaje správnímu orgánu přístupné v úřední evidenci, kterou sám vede a dotčená osoba o to požádá, tak si správní orgán zajistí potřebné údaje z této evidence. V praxi se často stává, že dotčené orgány, v případě, že jsou osloveny s žádostí o vydání závazného stanoviska jako podkladového vyjádření v rámci vydání např. územního rozhodnutí, požadují po navrhovateli/žadateři některé podkladové materiály, které jsou oprávněny si ze zákona opatřit samy. Jedná se např. o ověření vlastnického či jiného titulu k nemovité věci ve veřejně dostupných rejstřících apod. Jedná se tzv. o „předlož všechny podkladové informace a tvoje stanovisko bude vyřízeno v mnohem kratší lhůtě“. Následně je pak otázkou času a přístupu úředního aparátu jako vykonavatelů pravomoci a působnosti dotčených orgánů, jak hospodárně naloží se svou pravomocí a nakolik budou žadatele zatěžovat s následnými dotazy pro úspěšné vyřízení jejich žádosti.

Dle shora uvedeného, by v praxi měly dotčené orgány využívat tzv. *korektiv procesní ekonomie*. Dotčený orgán provede takové důkazy⁸⁰, které jsou nezbytně nutné a ne ty, které nutné nejsou, a které se například dublují. Neměly by být opatřovány takové důkazy, které jsou zcela zjevně neúčelné a zbytečné. K hospodárnosti řízení bezesporu přispěje, pokud dotčený orgán využije dožádání k provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s neúčelnými náklady (srovnej rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.3.2011, č.j. 17 A 77/2010-30).

5.1.9. Zásada vzájemné souladnosti postupů správních orgánů a zásada vzájemné spolupráce

Ustanovení § 8 odst. 1 správního řádu ukládá povinnost, aby správní orgány vč. dotčených orgánů mezi sebou dbaly o vzájemný soulad všech postupů, které u nich probíhají současně a souvisejí s týmiž právy a povinnostmi dotčené osoby.

⁸⁰ Dotčený orgán provádí dokazování např. při přezkumném řízení

Zákonodárce vycházel při vyjádření této zásady z toho, že veřejná správa může být v praxi realizována současně vůči témuž adresátu, může souviset s týmiž právy a povinnostmi této dotčené osoby, jejími několika různými vykonavateli, správními orgány. V takové případě by měly být jednotlivé postupy realizovány jednotně a ve vzájemném souladu. Postupy správních orgánů by měly být sladěné a navenek působit jednotně. Má se tím i napomáhat zásadě právní jistoty (legitimního očekávání).

Podstatou této zásady je, že tam kde se uplatňuje více postupů (nejčastěji různých správních řízení) je povinností správního orgánu zajistit, aby tyto byly realizovány v jejich vzájemném souladu, aby nedocházelo k tomu, že stejné, či obdobné případy nebyly různými správními orgány posuzovány různě a odlišně, kdy k tomu není důvod. Pokud spolu věci úzce souvisejí, má se postupovat jednotně.

Výslovně je tímto ustanovením uložena povinnost dotčené osobě bezodkladně upozornit dotčený orgán na to, že současně vedle sebe probíhá více postupů správních orgánů o týchž právech a povinnostech. S ohledem na úpravu věcné a místní příslušnosti by se sice dříve či později věc vyjasnila, nicméně se mohou vyskytovat případy, kdy předmět řízení bude zakládat více potenciálně příslušných správních orgánů a pro určení příslušného orgánu bude rozhodující například skutečnost, u kterého byla podána žádost jako první. Správní řád sice nesplnění této povinnosti ze strany dotčených osob nestíhá žádnou sankcí ani jiným procesním postihem, nicméně toto neoznámení může mít pro dotčenou osobu nepříznivý důsledek například v prodloužení řízení.

Analogií lze dovodit, že se tato zásada vztahuje na institut koordinovaného stanoviska dle § 4 odst. 7 stavebního zákona, jedná se o procesní institut spolupráce dotčených orgánů s cílem vydat pouze jedno stanovisko (závazné), které zahrnuje požadavky na ochranu všech dotčených zájmů.

Jak k této problematice uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 6 A 96/2002-34, ze dne 25.8.2004 „součinnosti správních orgánů s účastníky řízení nelze dovozovat právo účastníka řízení být předem informován o tom, jakými konkrétními úvahami bude správní orgán veden při použití

právních předpisů, na základě nichž bude rozhodovat o konkrétní výši pokuty, tj. jaké skutečnosti budou nakonec pro skončení dokazování při stanovení výše pokuty přičítány účastníkovi řízení k tíži a v čem budou naopak spatřovány okolnosti polehčující; taková povinnost je správnímu orgánu ukládána až v rámci odůvodnění samotného rozhodnutí“.

5.1.10. Zásada legitimního očekávání

Tuto zásadu jsem do tohoto oddílu zařadila proto, neboť je v rámci výkonu činnosti dotčených orgánů nesmírně důležitá. Je obsažena v § 2 odst. 4 správního řádu a lze ji také charakterizovat jako určitou předvídatelnost rozhodování.

Podle zásady legitimního očekávání platí, že správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově stejných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Dle J. Vedrala tato zásada legitimního očekávání vychází z toho, že rozhodl-li správní orgán určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem (např. výjimka z obecných technických požadavků na výstavbu podle § 169 odst. 2 stavebního zákona), měl by všechny další obdobné případy rozhodovat způsobem stejným nebo obdobným, tedy jinými slovy předvídatelně. To neznamena, že by např. všechny stavební úřady v celé republice byly zavázány postupovat podle toho, jak ve stejné nebo obdobné věci rozhodl kterýkoliv jiný stavební úřad. Takový přístup by znamenal zavedení precedenčního systému práva. Nic takového ovšem z daného ustanovení správního řádu nevyplývá a takový přístup by si vyžádal mnohem rozsáhlejší zásahy do právního systému. Zásada legitimního očekávání má význam zejména v těch případech, kdy je správnímu orgánu svěřena pravomoc rozhodovat např. o udělování výjimek z určitého právního pravidla (na vydání určitého rozhodnutí takzvaně "není právní nárok"). I když zákony používají zpravidla obrátu "správní orgán může", neznamená to, že by správní orgán nebyl ve své úvaze ničím limitován a nejde tedy o "absolutní" ničím nevázanou volnou úvahu.

Ničím neomezené správní uvážení orgánu veřejné moci by nezbytně vykazovalo znaky možné svévole veřejné moci. Proto je v samotném principu právního státu (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) obsažena mimo jiné zásada legitimního očekávání. Adresátům veřejné správy dává nárok na to, aby správní orgán rozhodl i v jejich případě způsobem předvídatelným na základě jeho předchozích rozhodnutí ve stejných nebo obdobných věcech. Případně aby svůj postup a způsob

rozhodnutí řádně odůvodnil racionálními argumenty, které obstojí zejména z hlediska základních zásad obsažených v ustanoveních Ústavy a Listiny.

Ústavní soud k tomu uvádí (IV. ÚS 690/01), že "ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Jeho nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Tato předvídatelnost postupu je vyjádřením maximy, na základě níž se lze v demokratickém právním státě spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nikdo nebude zklamán. Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli".⁸¹

Nepochybným posílením této zásady v praxi je i novelizovaný § 149 odst. 2 správního řádu. Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění, a pokud zde bude v závazné části řádně uvedena všechna ustanovení, řešení předmětné otázky a v odůvodnění najdeme i důvody, o které se opírá obsah závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy a hodnocení při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen, bude se jednat o mnohem transparentnější rozhodovací činnost dotčených orgánů, ze které následně vyplývá následná větší předvídatelnost dalšího rozhodování dotčených orgánů.

5.1.11. Zásada poučovací

Podle znění § 4 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen poskytovat dotčeným osobám přiměřené poučení. Poučit se mají dotčené osoby proto, aby v důsledku neznalostí svých procesních práv nebyly poškozeny.

Podnětem pro zamyšlení, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2010, č.j. 1 As 51/2010-214, které uvádí, že „poučovací povinnost správního orgánu...nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát

⁸¹ Časopis Deník veřejné správy, JUDr. Josef Vedral, PhD., dne 26. 6. 2006, <http://www.dvs.cz/>

najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečném povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.“⁸²

S tímto právním názorem však nemohu a nechci souhlasit, neboť se nejprve dostáváme do rozporu se zásadou hospodárnosti správních řízení, stavebník sice umístil stavbu zjevně v rozporu či bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu, avšak jeho cílem nebylo odstranění stavby, jeho cílem bylo řádné užívání stavby, a v případě, že ho stavební úřad ve svém rozhodnutí o zahájení správního řízení o odstranění stavby řádně nepoučí o možnosti podat žádost o jejím dodatečném povolení, dostáváme se také do rozporu se zněním shora uvedeného ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu. Jak toto ustanovení stanoví - správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Domnívám se, že se primárně jedná o poučení o procesních právech a povinnostech. Lze tak soudit jednak ze spojení „v souvislosti se svým úkonem poskytne“, že poučení spojuje s určitou procesní situací, v níž se dotčená osoba nachází, a dále ze speciálního § 139 správního řádu, který upravuje poskytnutí předběžné informace.⁸³

5.2. Další zásady činnosti dotčených orgánů

Tyto další základní zásady správního řízení se sice rovněž vztahují k vydávání závazných stanovisek a podkladových správních úkonů obecně, avšak nemají klíčový význam a pouze dokreslují celkovou novou koncepci a pojetí správního řádu. **Zásada výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti** je vyjádřena v § 4 odst. 1 správního řádu a stanoví, že každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile

⁸² Sbírka Nejvyššího správního soudu in POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D., Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 55

⁸³ V tomto případě jde o poskytování informací o hmotných právech a povinnostech, kdy povinnost správního orgánu takové informace poskytovat je vázána na výslovnou právní úpravu ve zvláštních zákonech.

a podle možností jim vycházet vstříc. Je otázkou, zda ustanovení podobného typu nepatří spíše do zákonů upravujících služební poměry úředníků veřejné správy. Zde toto ustanovení je sice průlomovým, avšak má spíše proklamativní charakter. Těžko si lze představit, že by jeho nedodržení mohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí či konkrétního úředního postupu; spíše by mělo vést k vyloučení takové úřední osoby z projednávání věci.⁸⁴

Zásada věcí rozhodnutých – při řízeních dle stavebního řádu, tzn., že o věcech, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejícím stadiu (vydaný regulační plán, územní rozhodnutí, územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o asanaci území aj.) nelze následně ze strany dotčených orgánů uplatňovat zpětně nějaké požadavky. Ke změně může dojít pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností.

S touto zásadou souvisí znění § 48 odst. 2 správního řádu, které stanoví, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Zde se jedná o překážku věci pravomocně rozhodnuté neboli *res administrata*. Z některých komentářů ke správnímu řádu však plyne, že ne každé pravomocné rozhodnutí má účinky překážky věci pravomocně rozhodnuté, takovou překážkou zejména *není rozhodnutí o zamítnutí žádosti*. Rozhodnutím o zamítnutí žádosti se totiž nepřiznávají žádná práva a neukládají žádné povinnosti, neboť se spíše jedná o rozhodnutí, kterým se deklaruje, že žadatel nesplňuje podmínky pro přiznání práva.⁸⁵ Na tato rozhodnutí se tedy výše uvedená zásada nebude aplikovat. Materiální právní moci mohou nabýt pouze pozitivní správní rozhodnutí, zatímco negativní správní rozhodnutí nabývají pouze formální právní moci. Negativní rozhodnutí proto nebrání správnímu orgánu v provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v téže věci.⁸⁶ Vzhledem k aplikaci části druhé správního řádu i na rozhodovací činnost dotčených orgánů, vidím použití této teze i na zamítavé, závazné stanovisko dotčeného orgánu, jímž dotčený orgán žadateli sdělí, že v dané věci nejsou splněny některé zákonné požadavky dle zvláštních právních předpisů, tudíž nelze v této věci žadateli vyhovět.

⁸⁴ https://is.muni.cz/th/365074/pravf_d/Disertacni_prace-I_Krysa.txt

⁸⁵ Viz. také rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě čj. 22 Ca 58/2000 – 31 ze dne 20. 12. 2000; ww.judikaty.info/cz

⁸⁶ FEDROVÁ, M., Eprávo, článek Opakované podávání žádostí v téže věci 6/2013, www.epravo.cz

Zásada pravomoci kontrolovat dodržování podmínek – právní úprava platná do konce roku 2017 stanovila, že dotčené orgány mohou kontrolovat podmínky, které stanovily ve svých stanoviscích nebo závazných stanoviscích, a to v případě, že byly zahrnuty do výrokové části rozhodnutí nebo opatření obecné povahy vydaného podle stavebního zákona.

Novelou stavebního zákona (§ 4 odst. 6.) však došlo k zakotvení tzv. přímé pravomoci dotčených orgánů k bezprostřední kontrole dodržování podmínek stanovených dotčeným orgánem v závazném stanovisku.⁸⁷ Došlo tedy k logické delegaci této pravomoci na dotčený orgán, neboť kontrolu dodržování podmínek stanovisek by měl činit správní orgán, který příslušné závazné stanovisko vydal. Na druhou stranu je však nutno připomenout, že některé dotčené orgány již svou, přímou kontrolu prováděly ještě před účinností zmíněné novely stavebního zákona. Jedná se tak např. o kontrolu dodržování stanovených podmínek hygienickou stanicí dle § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

Dotčené orgány mají rovněž právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení (§ 136 odst. 4 správního řádu), a to v případě, pokud zjistí, že podmínky, které v příslušném stanovisku stanovily, nejsou dodrženy.

Zásada volného hodnocení důkazů - tento princip znamená, že záleží na úvaze správního orgánu, které skutečnosti bude považovat za rozhodující, a kterým z provedených důkazů přizná větší či menší důležitost, přičemž tyto podklady následně vyhodnotí a na základě vzešlých závěrů vydá stanovisko/rozhodnutí. V rámci působnosti dotčených orgánů je třeba vzít v úvahu jednotlivá omezení stanovená zvláštními právními předpisy. V rámci působnosti stavebního úřadu a jeho rozhodovací pravomoci, tento musí vzít v úvahu všechna předložená stanoviska dotčených orgánů a následně v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit všechny úvahy a postupy, které ho ke konečnému rozhodnutí vedly. Závazná stanoviska jsou v rozhodování stavebního úřadu závazným podkladem, který musí povinně akceptovat. Z tohoto důvodu bude získání kladných závazných stanovisek jedním ze stěžejních cílů každého žadatele o vydání umístovacího či povolovacího, veřejnoprávního titulu.

⁸⁷ § 4 odstavec 6 stavebního zákona zní: „Stanoví-li dotčené orgány ve svém závazném stanovisku podmínky, jsou příslušné kontrolovat jejich dodržování; stavební úřad poskytne součinnost potřebnou ke kontrole těchto podmínek.“

6. Úkony dotčených orgánů a jejich forma

6.1. Pojem, náležitosti a forma úkonů dotčených orgánů

Prvořadým úkolem a primárním smyslem dotčených orgánů je vydávání podkladových stanovisek, určených jako podklady pro rozhodování ve správních řízeních vedených odlišným nebo totožným (např. krajský úřad) správním orgánem. Dotčený správní orgán vydáním tohoto stanoviska zajišťuje ochranu konkrétnímu veřejnému zájmu, k čemuž je zmocněn zvláštním právním předpisem, který ochranu tohoto specifického veřejného zájmu zakotvuje a dále specifikuje.

Tímto podkladovým materiálem může být ve smyslu části čtvrté správního řádu a jeho § 154 vyjádření, stanovisko a závazné stanovisko. Praktickým problémem však zůstává, že v našem právním systému není jednotně upravena forma tohoto podkladového správního úkonu. Pak je následně ponecháno na zvláštním zákonu, aby vymezil jeho přesnou formu, materiální a formální účinek či obsah.

Po procesní stránce problematiku závazných stanovisek upravuje § 149 správního řádu, který zakotvuje tzv. rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Hlavním znakem tohoto institutu zařazeného v části třetí správního řádu je, že se jedná o úkon na základě zákona, není samostatným rozhodnutím ve věci a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Novelou stavebního zákona z roku 2017 došlo k zakotvení nového, odstavce 2, který zní:

"(2) Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen."

Dle mého názoru byl tento odstavec do novely stavebního zákona včleněn proto, neboť se v praxi stávalo, že dotčené orgány vyžadovaly po stavebnících nepřiměřené podmínky (dotčený orgán v rámci závazného stanoviska žadateli často stanovil celou řadu podmínek, za kterých se stavbou souhlasil, které překračovaly jeho kompetenci nebo neměly oporu v zákoně). Novela proto změnila § 149 správního řádu tak, aby nově závazná stanoviska obsahovala jak závaznou část, tak odůvodnění, v němž má dotčený orgán uvést také důvody, o které stanovisko opírá, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení.⁸⁸

Otázkou **formy (povahy) závazného stanoviska** se Nejvyšší správní soud zabýval takřka od svého vzniku. Univerzální odpověď na tuto otázku přitom dát nemohl, jelikož v právních předpisech byly za závazná stanoviska označovány úkony s různými účinky. Ostatně v té době ani neexistovala obecná úprava závazných stanovisek, kterou přinesl až nový správní řád z roku 2004. Je jednoznačné, že právě tyto účinky, nikoli formální označení úkonu, je přitom pro posouzení, zda jde o rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu, nebo jiný úkon rozhodující. Domnívám se, že jde-li pouze o podklad pro vydání (konečného) rozhodnutí, mělo by se jednat o jiný úkon (nikoli rozhodnutí). Pokud však zakládá, mění, ruší či závazně určuje práva a povinnosti, jde bez ohledu o formální označení o správní rozhodnutí. V pochybnostech je přitom potřebné úkonu povahu rozhodnutí přiznat a jeho přezkum ve správním soudnictví připustit.

Vývoj judikatury ve věci formy závazných stanovisek byl skutečně velmi roztržštěný: V rozsudku ve věci spis. zn. 2 As 75/2009 ze dne 23. srpna 2011 (Sb. NSS č. 2434/2011) rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutím ve smyslu správního řádu ani soudního řádu správního, neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. *Jejich soudní přezkum je umožněn až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí, jehož vydání jimi bylo podmíněno.* Tím měl rozšířený senát na mysli § 75 odst. 2 soudního řádu správního, podle něž soud přezkoumá k žalobní námitce též zákonnost jiného úkonu správního orgánu, pokud byl

⁸⁸ Touto legislativní úpravou došlo k provázání a harmonizaci s judikaturou, viz. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 9 As 21/2009-150 ze dne 22. 10. 2009, publikováno ve Sb. č. 2381/2011: „...Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu z roku 2004).“

závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, soud jím není sám vázán a zákon žalobci neumožňuje takový úkon napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Na předchozí rozhodnutí navázalo např. rozhodnutí (Sb. NSS č. 2764/2013 z 29. listopadu 2012), ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2014, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů.⁸⁹

Je však nutné zdůraznit, že citovaný názor se vztahuje pouze na závazná stanoviska odpovídající zákonné definici tohoto úkonu v § 149 správního řádu. Pokud je za „závazné stanovisko“ označen úkon, který materiálně této definici neodpovídá, nelze jeho přezkum bez dalšího vyloučit.

Jako příklad lze uvést závazné stanovisko k určitým stavebním pracím na kulturní památce nebo v památkové zóně nebo v ochranném pásmu kulturní památky, památkové rezervace, či památkové zóny podle zákona o státní památkové péči. To je totiž podle samotného zákona o státní památkové péči závazným stanoviskem pouze pokud se vydává pro řízení vedené stavebním úřadem či k politice územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentaci. V tomto případě ovšem nejsou „závazným stanoviskem“ ve smyslu § 149 správního řádu, jelikož politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace není rozhodnutím, ale jiným závazným podkladem. V ostatních případech je toto závazné stanovisko samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení. V obou případech jsou ovšem tyto úkony zákonem (formálně) označeny za závazné stanovisko.^{90 91}

Stavební zákon ani některé zvláštní předpisy však zcela striktně nedodržují pravidlo, že závazná stanoviska by měla být vydávána pouze jako závazný podklad pro správní rozhodnutí, ale

⁸⁹ VEDRAL, J., Bulletin Stavebního práva, závazná stanoviska a jejich přezkum

⁹⁰ POŘÍZEK, J., Jak je to s přezkumem závazných stanovisek, 29.11.2016, zdroj: www.epravo.cz

⁹¹ Dle J. Vedrala se v tomto případě jedná o tzv. propůjčení formy správního aktu, tzn., že za správní rozhodnutí se pokládá správní akt, který je zvláštním zákonem za správní rozhodnutí označen – viz. článek Správní právo č. 1/2012 K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním

počítají s vydáváním závazných stanovisek i pro postupy (úkony), které nejsou správními rozhodnutími. Takovými úkony jsou podle stavebního zákona např. ohlášení stavby (souhlas s provedením stavebního záměru dle § 106 SZ) nebo uzavření veřejnoprávní smlouvy (§ 78a a § 116 SZ). Obdobně je tomu podle některých zvláštních zákonů⁹², které stanoví, že dotčené orgány vydávají pro ochranu veřejného zájmu, který hájí, pouze stanoviska, aniž by rozlišovaly, zda jde v konkrétním případě o podkladové rozhodnutí nebo o jiný úkon správního orgánu, nebo stanoví, že určitý správní orgán je v řízeních vedených stavebním úřadem dotčeným orgánem, ale již neupravuje právní prostředky, jakými svoji působnost vykonává.⁹³

Pokud je správní orgán označen pouze zákonem jako dotčený orgán a již není ze zákona zmocněn k vydání stanoviska či závazného stanoviska, na základě § 136 odst. 1 písm. a) správního řádu se na něj vztahuje jen úprava § 136 odst. 4 správního řádu.

Stavební zákon tedy ve svém § 4 odst. 2 explicitně uvádí, že dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, pokud nestanoví zvláštní právní předpis jinak, a také stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle stavebního zákona.

Jak je uvedeno v § 4 odst. 2 stavebního zákona, mohlo se zdát, že nový správní řád účinný od 1.1.2006 měl mimo jiné i za cíl odstranění řetězení individuálních správních aktů, při kterém vydání a právní moc jednoho rozhodnutí je podmínkou pro vydání rozhodnutí navazujícího, přičemž toto řetězení lze procesně odstranit tzv. subsumpcí správních aktů. Při subsumpci je finálně vydáván pouze jeden individuální správní akt, který subsumuje podmiňující správní akt (akty) nebo-li závazné stanovisko dotčeného orgánu. Fakticky však takovou ambici správní řád neměl, neboť tento proces lze legislativně upravit pouze hmotněprávní úpravou a zvláštními zákony, nikoliv obecným procesním předpisem.

⁹² Jedná se např. o vodní zákon, zákon o ochraně ovzduší, zákon o požární ochraně

⁹³ MALÝ, S. Stavební zákon. Komentář. 2 aktualizované vyd. Prahy, Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 34

J. Staša v této souvislosti hovoří o tzv. „čisté“ subsumpci: „...fyzická nebo právnická osoba žádá jen o vydání finálního aktu a vydání podmiňujících aktů iniciuje z úřední povinnosti správní orgán příslušný k vydání finálního aktu. Podmiňující akt zprvu zavazuje pouze správní orgán, který je příslušný k vydání finálního aktu. Tato závaznost je oslabena možností podmiňující akt rozporovat prostřednictvím § 136 odst. 6 správního řádu. Vůči adresátovi směřuje podmiňující akt až prostřednictvím finálního aktu a zřejmě také až spolu s ním nabývá vlastností správního aktu“. D. Hendrych rovněž tvrdí, že „...finální akt (vlastní správní rozhodnutí) je projevem vůle více správních orgánů – nikoli tedy, obsahově vzato, pouze projevem vůle toho správního orgánu, který je jeho bezprostředním původcem“.⁹⁴

Od ledna 2018 jsou orgány územního plánování nově ex lege dotčenými orgány a jsou oprávněny vydávat závazná stanoviska, jejichž obsahem je zjištění, zda-li konkrétní stavební záměr je či není v souladu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací, a zda-li záměr odpovídá jednotlivým hlediskům uplatňování cílů a úkolů územního plánování.⁹⁵ Toto závazné stanovisko je pak závazným podkladem pro vydání meritorního umístovacího či povolovacího rozhodnutí stavebním úřadem, který následně již dle § 90 stavebního zákona neposuzuje soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací. Stavební úřad posuzuje soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací pouze v tom případě, pokud se jedná o stavební záměry uvedené v § 103 odst. 1 stavebního zákona.

6.2. Druhy úkonů dotčených správních orgánů a podmínky jejich vydání

Vedle skupin správních úkonů regulativní povahy, pro které je charakteristická jejich bezprostřední právní závaznost pro osoby, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy, je správní činnost zajišťována také širokou škálou správních úkonů s nižší intenzitou právních účinků.

⁹⁴ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 9. vyd. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 162

⁹⁵ Viz. § 96b stavebního zákona – závazné stanovisko orgánů územního plánování

Jde o úkony jejichž prostřednictvím vykonavatelé veřejné správy plní úkoly veřejné správy, a které přímo nezasahují do ničích práv.⁹⁶

Některé z nich jsou výslovně zmiňovány zákonem, jiné lze jen obecně podřadit pod prostředky, jimiž vykonavatelé veřejné správy plní své úkoly. Obecné meze pro uskutečňování úkonů, které nemají konkrétní právní základ, je možno vymezit negativně – je nepřípustné, aby takové správní úkony ohrožovaly plnění jiných úkolů veřejné správy, znamenaly plýtvání veřejnými prostředky nebo ohrožovaly rovný přístup k výkonům veřejné správy či nestrannost veřejné správy, popř. snižovaly důvěryhodnost veřejné správy.

Právní význam těchto úkonů spočívá především v tom, že správní orgán (vykonavatel veřejné správy) má povinnost úkon provést (pokud by tak neučinil, jednalo by se o nesprávný úřední postup), a rovněž v tom, že takovýto úkon je často formálním předpokladem uskutečnění nějakého úředního postupu.⁹⁷

Podívám-li se na skupinu úkonů dotčených orgánů optikou správní teorie, vidím zde následující, základní druhy úkonů:

Neregulativní úkony:

- závazná stanoviska
 - koordinované závazné stanovisko
- vyjádření, osvědčení a sdělení

Individuální správní akty

6.2.1. Závazná stanoviska

Pomineme-li textaci a výklad již zmíněného § 149 odst. 1. správního řádu, v praxi se primárně jedná o závazné vyjádření či sdělení k určité otázce, jež má vztah k předmětu řízení ve věci samé. Správní řád jako souhrn obecných (převážně) procesních norem výslovně neřeší, ve kterých případech se vydávají závazná stanoviska. Pokud zvláštní zákon nestanoví, že se vydává závazné

⁹⁶ Vzhledem k tomu nepřichází do úvahy ani jejich přezkoumání dle § 82 soudního řádu správního (nemůže jít o zásah ani pokyn). Určující je povaha úkonu, nikoli to, že úkon má např. jisté formální znaky rozhodnutí viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 38/2004-55

⁹⁷ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 9. vyd. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 191

stanovisko, nemůže správní orgán jeho doložení po účastnících nejen vyžadovat, ale dotčený orgán jej ani nesmí vydat.

Tyto vyslovené závěry je ovšem třeba určitým způsobem korigovat, a to s ohledem na tzv. materiální pojetí. Podle závěru č. 31 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10.4.2006 *„závazná stanoviska či souhlasy podle zvláštních zákonů (podmiňující úkony) je třeba posuzovat podle jejich povahy vycházející ze zvláštních zákonů. Ustanovení § 149 správního řádu předpokládá, že zvláštní zákon stanoví formu, jakou bude příslušný podmiňující úkon učiněn. Tyto podmiňující úkony jsou závaznými stanovisky dle § 149, pokud odpovídají znakům vymezeným v § 149 odst. 1. V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon má charakter rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko dle § 149 správního řádu.“* Není proto nezbytně nutné, aby zvláštní právní úprava výslovně hovořila o závazném stanovisku, nýbrž postačí, pokud mu propůjčí jeho znaky a vlastnosti.^{98 99} Jak v této souvislosti pregnantně uzavřel Nejvyšší správní soud, rozsudkem ze dne 29.11.2012, č.j. 4 As 52/2012-26, 2764/2013 Sb.: *„pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu..., a ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149...a konkretizované v judikatuře správních soudů“*.

V průběhu celé této práce se nejvíce snažím poukazovat na judikaturu Nejvyššího správního soudu (více než na judikace instančně nižších soudů), avšak ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu není závazná a působí jen přesvědčivostí své argumentace. Ve skutečnosti ovšem působí tak, jako by závazná byla, a podílí se na faktickém dotváření práva.¹⁰⁰ Už jen z toho důvodu, že stane-li se otázka formy závazného stanoviska předmětem soudního řízení, je výsledek tohoto řízení nasnadě.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud je povolán ke sjednocování judikatury soudů ve správním soudnictví, a ty jsou povolány ke sjednocování praxe správních orgánů, stojí rozšířený senát na samém vrcholu jednotícího mechanismu. Ve smyslu znění § 17 odst. 1 soudního řádu

⁹⁸ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGER, F., MAREK, D., Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 664

⁹⁹ Srovnej rozsudek NSS ze dne 30.1.2009, č.j. 2 As 41/2008-77

¹⁰⁰ k tomuto tématu např. KNAPP, V., Teorie práva, str. 170

správního, dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.¹⁰¹

Proto závěry vyslovené rozšířeným senátem mají velmi široký dopad a představují jakési pomyslné konečné slovo v rámci správního soudnictví. Zároveň slouží rozšířený senát k tomu, aby Nejvyšší správní soud k některým sporným otázkám zaujal jednotný právní názor a zabránil tak atomizaci rozhodování jednotlivých senátů, jež by nutně vedla k otázce, jaký ze závěrů těchto senátů je hodný následování.^{102 103}

Na základě shora uvedeného zákonného ustanovení soudního řádu správního, nemůže být možné, že dva senáty Nejvyššího správního soudu ve skutkově podobných případech, vydají dvě různá rozhodnutí. Pokud by se tak stalo, kam se pak poděl ústavně zaručený princip právního státu spolupůsobící společně s principem právní jistoty a související s legitimním očekáváním rozhodovat obdobné případy obdobně? Vzhledem k tomu, že v praxi se ukázalo např. u obecných soudů toto procesní zakotvení harmonizace soudních rozhodnutí¹⁰⁴ jako málo účinné, jsem přesvědčena o tom, že je v tomto legislativně-procesním prostředí stále otevřen prostor pro úpravu základních procesních předpisů, možná, lehce hybridním směrem k angloamerickému právnímu systému,¹⁰⁵ přikládající obecnému právu váhu precedentu na základě toho, že by přece nebylo spravedlivé nakládat při různých příležitostech s obdobnými fakty různě.¹⁰⁶

¹⁰¹ Ustanovení § 17 odstavce 1 soudního správního řádu neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.

¹⁰² POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 121

¹⁰³ Dne 14.6.2018 vydal čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu (postupující senát) usnesení sp. zn. 4 As 3/2018 – 42, který postoupil do rozšířeného senátu otázku, zda-li se lze proti výsledku přezkumu závazného stanoviska soudně bránit – více v kap. 11.3.

¹⁰⁴ § 17 soudního řádu správního

¹⁰⁵ Soubor precedentů se v angličtině nazývá „common law“ a je závazný pro budoucí rozhodnutí. V případech, kdy se strany (účastníci sporu) nedohodnou na právní kvalifikaci, bude se soud řídit posledním precedenčním rozhodnutím příslušného soudu. Pokud již byl podobný spor rozřešen v minulosti, je soud povinen následovat logiku předchozího rozhodnutí. Tento princip je známý jako *stare decisis*. Pokud však soud shledá, že současný spor se zásadně liší od všech předchozích případů, má soudce pravomoc a povinnost precedent vytvořit.

¹⁰⁶ Porovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2010, čj. 1 As 77/2010-95, který uvedl: „Pokud tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu nevezme při svém rozhodování v úvahu rozhodnutí rozšířeného senátu, jež na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 soudního řádu správního a contrario). Takové opomenutí, resp. pochybení jednoho senátu však bez dalšího nezakládá konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího tříčlenného senátu předložit věc k posouzení

Podle judikatury správní orgán, který správní řízení vede, musí závazné stanovisko posoudit. Posouzení přitom nepodléhá odborná stránka stanoviska ve smyslu její správnosti, což by popíralo samotný smysl závazných stanovisek. Správní orgán, který řízení vede, je však oprávněn (a povinen) zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení. Není-li závazné stanovisko v tomto ohledu v souladu s právními předpisy, nelze žádost bez dalšího zamítnout. Je třeba vrátit závazné stanovisko dotčenému orgánu k doplnění. Zejména se to týká problematiky tzv. přezkoumatelnosti obsahu (odůvodnění) závazného stanoviska v případě, že je negativní. Správní orgán, který na jeho základě bude žádost zamítat, musí zcela jednoznačně vědět proč žádost zamítá. Nedostačující by bylo vyjádření správního orgánu, že pouze vycházel z obsahu negativního stanoviska, aniž by blíže předestřel jeho obsah.^{107 108}

Ke způsobu a hloubce posouzení závazných stanovisek dotčených orgánů stavebními úřady se velmi přehledně rovněž vyjádřil Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 23.7.2014 vydaným pod č.j. 11 A 109/2013-62, který uvedl, že „v pravomoci stavebního úřadu není stanoviska dotčených orgánů přezkoumávat. Stavební úřad je stanoviskem vázán (§ 89 ve vazbě na § 4 stavebního zákona), avšak zároveň z uvedeného zákona vyplývá jeho povinnost rozhodnout po dohodě nebo se souhlasem příslušného orgánu. Stavební úřad je tak povinen zajistit soulad jednotlivých stanovisek navzájem, ale je rovněž povinen zhodnotit, zda přípustnost návrhu z pohledu jednotlivých chráněných zájmů znamená i přípustnost návrhu v příslušném řízení (zde řízení o umístění stavby) při kumulaci všech dopadů plynoucích z těchto odborných stanovisek v jejich celku. Dopady předpokládaného umístění stavby dle návrhu a jejího vlivu v důsledku následného provozu musí být posuzovány ve vztahu k danému místu a času a musí být respektovány požadavky na ochranu zdraví před nepříznivými účinky hluku, stejně tak požadavky

rozšířenému senátu, aplikuje-li posléze uvedený tříčlenný senát právní závěr vyjádřený v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu.

Porušení § 17 odst. 1 soudního řádu správního považuje Ústavní soud za porušení práva na zákonného soudce, např. IV. ÚS 1882/07

¹⁰⁷ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGER, F., MAREK, D., Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 666

¹⁰⁸ Porovnej rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27.2.2014, č.j. 30 A 57/2012-84

na kvalitu ovzduší stanovené v zájmu ochrany zdraví. Stavební úřad je povinen vyhodnotit dané vlivy ve svém souhrnu zejména v situaci, kdy ze stanovisek plyne zjištění (vycházející z odborných odhadů a studií), které nasvědčuje tomu, že zjištěné hodnoty, pokud jde o účinky samotné stavby jako takové, sice jednotlivě nevykazují nadlimitní či nepřipustné hodnoty, ale stavbu je navrhováno umístit do území, které je již za stávajícího stavu nadlimitně zatíženo, nebo se zjištěné hodnoty přípustné maximální limitní zátěži blíží.¹⁰⁹

V této souvislosti ještě považuji za důležité zmínit, že u závazného stanoviska, resp. u jeho obsahu a jeho podmínek nelze uplatnit jednu ze základních procesních zásad, zásadu volného hodnocení důkazů dle § 50 odst. 4 správního řádu. Nebo-li obsah a podmínky závazného stanoviska jsou pro správní orgán, který má vydat meritorní rozhodnutí věcně nedotknutelné – nemůže jej sám změnit, rušit, ale ani extenzivně interpretovat, proto případné podmínky pouze převezme do výroku finálního rozhodnutí.

Shora uvedeným postupem, dle mého názoru, není dotčeno právo správního orgánu, který vede vlastní meritorní správní řízení a nesouhlasí s dotčeným orgánem, který stanovisko vydal, řešit tento spor pomocí § 136 odst. 6 správního řádu – o této materii podrobněji hovořím v kapitole č. 9.

Stavební zákon explicitně zmiňuje závazné stanovisko v několika ustanoveních, přičemž nejbližší aplikační praxi najdeme § 86 odst. 2. písm. b) stavebního zákona¹¹⁰ – závazná stanoviska přikládána k žádosti o vydání územního rozhodnutí dle specifikace uvedené ve vyhlášce č. 503/2006 Sb., přičemž zjistí-li stavební úřad v zahájeném územním řízení, že stavební záměr zjevně vyžaduje podle zvláštního zákona posouzení ještě dalšího dotčeného orgánu, pak je to důvod pro přerušení řízení v případě, že bez tohoto stanoviska nelze rozhodnutí vydat. Podmínky

¹⁰⁹ www.beck-online.cz

¹¹⁰ K žádosti o vydání územního rozhodnutí žadatel připojí: *závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů, nevydává-li se koordinované závazné stanovisko podle § 4 odst. 7 nebo o závazné stanovisko vydávané správním orgánem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí.*

uvedené v závazném stanovisku stavební úřad převezme také do výroku společného územního a stavebního rozhodnutí dle § 94p stavebního zákona.

Novela stavebního zákona zavedla do tohoto předpisu nový institut **závazného stanoviska orgánu územního plánování dle nového § 96b**. Do 31. prosince 2017 platila právní úprava, dle které posuzuje soulad záměrů výstavby nebo změny stavby s územně plánovací dokumentací a s politikou územního rozvoje stavební úřad příslušný k vedení územního řízení, který závěry svého posouzení formuluje v územním rozhodnutí. Od 1. ledna 2018 však nastala změna a soulad s územně plánovací dokumentací nebude nadále posuzovat stavební úřad, nýbrž úřad územního plánování (jakkoli se v praxi může jednat o tentýž úřad), a to prostřednictvím závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b novelizovaného stavebního zákona. Výjimku tvoří stavební záměry v zastavěném území nebo zastavitelné ploše uvedené v § 103 odst. 1 novelizovaného stavebního zákona, pro které se závazné stanovisko dle § 96b vydávat nebude.

Důvodová zpráva k zavedení institutu závazného stanoviska dle § 96b novelizovaného stavebního zákona uvádí, že „před novelou umisťoval stavby jen obecný stavební úřad, po novele budou smět umisťovat stavby nejen obecné stavební úřady (na různých úrovních), ale všechny stavební úřady (tzn. i jiné a speciální), včetně Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva dopravy, Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti, vodoprávních úřadů, drážních úřadů a řady dalších. Proto je nezbytné závazným stanoviskem orgánu územního plánování koordinovat využití území a plnit další cíle a úkoly územního plánování.“¹¹¹

Významu tedy závazné stanovisko orgánu územního plánování nabývá zejména ve vztahu ke speciálním stavebním úřadům, které nebudou v řízení o umístění stavby provádět posouzení záměru z hlediska souladnosti s územně plánovací dokumentací a s politikou územního rozvoje, nýbrž budou v této části vycházet z obsahu závazného stanoviska podle § 96b stavebního zákona, a budou povinny rozhodnout v souladu s obsahem tohoto stanoviska (viz. § 84 odst. 2 novelizovaného stavebního zákona).

¹¹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákon, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=927&CT1=0>

Důležitým aspektem této novely je zajištění dostatečné závaznosti stanoviska, neboť v současné době dochází často k vydávání nezávazných či duplicitních vyjádření stavebních úřadů a orgánů územního plánování. Předmět závazného stanoviska je popsán v § 96b odst. 3 stavebního zákona. Orgán územního plánování v závazném stanovisku určí, „zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv.“ Jestliže orgán územního plánování shledá záměr jako přípustný, stanoví i podmínky jeho uskutečnění.¹¹²

Ustanovení § 96b odst. 5 a 6 stavebního zákona omezují platnost závazného stanoviska z hlediska času. Závazné stanovisko platí 2 roky ode dne jeho vydání. V odůvodněných případech může úřad územního plánování stanovit i delší lhůtu, nejdéle však 3 roky. V případě, že se změň podmínky v území, nelze platnost závazného stanoviska již dále prodloužit.

Dále § 110 a § 112 stavebního zákona obsahuje předpoklad vyjádření dotčených orgánů formou závazného stanoviska. Zde hájí veřejné zájmy podle speciálních právních předpisů jako např. podle zákona o péči o zdraví lidu, o státní památkové péči, o požární ochraně a jiné, závazná stanoviska. Stavební zákon dále do § 125 stavebního zákona (dokumentace skutečného provedení stavby), v § 128 stavebního zákona (povolení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení) promítá nemalou roli dotčených správních orgánů, přičemž u těchto dvou ustanovení explicitně hovoří o závazných stanoviscích, a dokonce i o rozhodnutích dotčených orgánů.

Jako dotčené správní orgány vykonávají svoji činnost a sledují zvláštní zájmy v území jednak obecné správní orgány – orgány územní samosprávy, a jednak speciální správní orgány - jako jsou ministerstva a jiné správní úřady.¹¹³ Pro všechny tyto úřady platí k vyjádření, resp. k vydání závazného stanoviska tzv. koncentrační zásada (§ 4 a § 89 odst. 1 stavebního zákona), k později podaným připomínkám se nepřihlíží. Ovšem v některých případech je tato chvályhodná zásada prolomena požadavkem zvláštního právního předpisu projednat návrh předem (rovněž

¹¹² Srovnej Důvodovou zprávu k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákon, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=927&CT1=0>

¹¹³ KADEČKA S., RIGEL, F., Studie výkonu státní správy, Ministerstvo vnitra, 2009

stejně ustanovení § 4 odst. 5 stavebního zákona) – jako například dotčený orgán památkové péče (§ 14 zákona o ochraně památkové péče).¹¹⁴

S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy je jeho obsah závazný pro výrokovou část vlastního meritorního rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu, rozsudku č.j. 9 As 21/2009 **zvláště významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitosti rozhodnutí (§ 67a § 68 správního řádu)**, především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona: „...Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 soudního řádu správního.“

Ještě do konce roku 2017 se judikatura přikláněla k jakési výkladové kodifikaci obsahové formální stránky těchto institutů, neboť v praxi neúplnost a nejasnost obsahu těchto závazných stanovisek činila v případě problematických staveb, velké problémy.

Avšak po nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., a doplnění § 149 správního řádu o nový odstavec 2, jsou de facto souhrnné závěry správní judikatury ohledně obsahové formální stránky závazných stanovisek převzaty a kodifikovány do zákona, čímž zákonodárce předpokládá, že se odstraní určitá materiální nejasnost některých aspektů obsahu těchto závazných stanovisek.

Zabývá-li se detailním průřezem stavebního zákona směřujícím k analýze obsahu hmotněprávní stránky institutu rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, určitě nemohu opomenout ani § 175 stavebního zákona, zakotvující ochranu veřejných zájmů a součinnost správních orgánů.

V zájmu obrany státu a bezpečnosti státu vymezuje Ministerstvo obrany nebo Ministerstvo vnitra území, kde je v územním a stavebním řízení dotčeným orgánem a vydává závazné stanovisko. Ministerstvo obrany vydává závazné stanovisko prostřednictvím příslušné Vojenské ubytovací a stavební správy.¹¹⁵

¹¹⁴ PILOS, J., Stavební zákon s komentářem, Grada Publishing, a.s. Praha, 2013, s. 179

¹¹⁵ MACHÁČKOVÁ, J. a kol., Stavební zákon. Komentář 2. vydání, Praha: C. H. Beck., 2013, s. 804

Zajímavý aspekt tohoto ustanovení však vidím v tom, že shora uvedené dotčené správní orgány mohou dle tohoto ustanovení vydávat závazná stanoviska jak v rámci umístování a povolování nových staveb, rovněž však si může ministerstvo vyhradit vydání závazného stanoviska k stavbám již existujícím v určitém vymezeném území. Tato závazná stanoviska se mohou vztahovat k změnám stávajících staveb, a dokonce se mohou vztahovat k požadavku na provedení nezbytných stavebních úprav (v souvislosti se zněním § 137 stavebního zákona) s tím, že vzniklé náklady na takovéto stavební úpravy jdou k tíži ministerstva, které takové stanovisko vydalo.

o koordinované závazné stanovisko

Koordinované závazné stanovisko je úkonem učiněným dotčeným orgánem příslušným na základě několika zvláštních zákonů k téže věci, např. k téže dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, která je zpravidla následně připojována k žádosti. Koordinované závazné stanovisko nepředstavuje tedy novou zvláštní působnost příslušného dotčeného orgánu, ale je vyjádřením koordinace jednotlivých zvláštních působností podle zvláštních zákonů. Tato koordinace se projevuje v celém procesu vydávání koordinovaného závazného stanoviska, a to:

- při podání žádosti o vydání koordinovaného závazného stanoviska;
- při sladování (koordinaci) požadavků podle jednotlivých zvláštních zákonů, resp. řešení rozporů v rámci příslušného dotčeného orgánu;
- při vydávání koordinovaného závazného stanoviska a v jeho obsahu.

Smyslem vydání koordinovaného závazného stanoviska je na jedné straně racionalizace a zjednodušení postupu pro žadatele, který žádá adresně dotčený orgán o vydání koordinovaného závazného stanoviska na základě několika zvláštních zákonů nebo žádá o vydání tohoto stanoviska příslušný dotčený orgán bez identifikace všech dotčených zájmů.

Tuto identifikaci je pak na základě připojené dokumentace povinen si učinit dotčený orgán sám. Na druhé straně slouží koordinované závazné stanovisko příslušnému dotčenému orgánu k provázání všech uplatňovaných požadavků v dané věci tak, aby nebyly duplicitní, či se částečně

nepřekrývaly nebo si neprotiřečily. Tato koordinace požadavků vyžaduje aktivní proces, který z hlediska zákona provádí dotčený orgán a který z praktického hlediska musí zajistit „příslušný koordinátor“, tj. organizační složka nebo útvar dotčeného orgánu pověřený ve většině případů k této činnosti podle vnitřního předpisu – organizačního řádu.¹¹⁶

Pouze krátce nastíním organizační schéma obecního a krajského zřízení při vydávání koordinovaného stanoviska:

v podmínkách obecních úřadů, které zajišťují vydání koordinovaného závazného stanoviska v rámci přenesené působnosti, je třeba vycházet z ustanovení § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle kterého je v čele obecního úřadu starosta, přičemž podle ustanovení § 110 odst. 2 je zodpovědný za plnění úkolů obecního úřadu tajemník, je-li tato funkce zřízena. Pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu může zřídit rada obce odbory a oddělení (§ 109 odst. 2 zákona o obcích). Rozdělení úkolů při vydávání koordinovaného závazného stanoviska v rámci obecních úřadů tak bude navazovat na vnitřní předpis (organizační řád), podle kterého může být k vydávání a podepisování koordinovaných závazných stanovisek pověřen starosta, tajemník nebo jiná osoba (vedoucí příslušného odboru). Pokud nebude uvedena otázka upravena vnitřním předpisem obecního úřadu, bude vždy příslušný k jeho vydání a podepsání starosta. Z praktického hlediska však je vhodné upravit v rámci vnitřního předpisu příslušnost k vydání koordinovaného závazného stanoviska jedním z odborů obecního úřadu, zpravidla toho, kterému přísluší obdobné koordinační funkce (např. legislativní a právní, pokud jsou zřízeny) nebo toho odboru, u kterého se předpokládá největší frekvence vydávání závazných stanovisek, tzn. že bude v největším počtu případů vždy příslušný k vydání závazného stanoviska, a tudíž připadá jako nejvhodnější, aby vydával také koordinované závazné stanovisko. S ohledem na to, že finální rozhodnutí podle stavebního zákona bude vydávat ten odbor obecního úřadu, který zajišťuje funkci stavebního úřadu, se nedoporučuje, aby tento odbor byl pověřen i vydáváním koordinovaných závazných stanovisek;

v podmínkách krajských úřadů, které zajišťují vydávání koordinovaného závazného stanoviska rovněž v přenesené působnosti, je rozhodujícím ustanovením pro organizaci celého procesu ustanovení § 66 a 68 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. V čele krajského úřadu stojí ředitel, který podle ustanovení § 69 odst. 1 písm. f) zákona o krajích vydává organizační řád v rámci

¹¹⁶ GURLICH, R., Stavební fórum 07, www.stavebni.forum.cz

kterého může upravit postup při vydávání koordinovaného závazného stanoviska a svěřit tuto činnost některému z odborů nebo oddělení krajského úřadu.¹¹⁷

Dle mého názoru v praxi institut koordinovaného závazného stanoviska není příliš často využíván, ačkoliv představuje výrazné zjednodušení pro žadatele, klade však, na stranu druhou, poměrně vysoké iniciační a koordinační nároky na stavební úřad. Stavební úřad v daném případě musí iniciovat vydání koordinovaného závazného stanoviska v rámci svého obecního úřadu, a to na základě podkladů (zejména projektové dokumentace), které žadatel připojí k návrhu na vydání příslušného individuálního správního aktu. Je však nutné zdůraznit, že příslušné podklady předané k posouzení dotčeným orgánům musí splňovat požadavky § 158 odst. 1 stavebního zákona, zejména se jedná o to, že projektová dokumentace musí být zpracována autorizovanou osobou.

Největším problémem však v praxi zůstává modifikace, úprava a korekce obsahu projektové dokumentace v souladu s požadavky jednotlivých dotčených orgánů. I přesto, že § 159 stavebního zákona jednoznačně stanovuje autorizovaným osobám součinnost s dotčenými orgány, koordinaci a zapracování požadavků dotčených orgánů a zakotvuje povinnost dbát ochrany veřejných zájmů uvedených ve zvláštních právních předpisech, je použití institutu koordinovaného stanoviska v mnoha případech takřka nemožné, a to z následujících důvodů:

v praxi, v počáteční fázi zajišťování podkladových stanovisek správních orgánů a správců technických sítí¹¹⁸ autorizovaná osoba připraví projektovou dokumentaci, a teprve na jejím základě je možno písemně požádat o vydání závazného stanoviska, jež může stanovit podmínky, které se následně musí zapracovat i do projektové dokumentace. Žadatel na základě mnoha žádostí s mnoha kopiemi projektové dokumentace následně obdrží mnoho různých závazných stanovisek na základě kterých autorizovaná osoba upraví projektovou dokumentaci tak, aby odpovídala požadavkům uvedených v jednotlivých stanoviscích. V druhé fázi, je projektová dokumentace včetně doposud obstaraných závazných stanovisek dotčených orgánů spolu s žádostí o vydání příslušného individuálního správního aktu předložena stavebnímu úřadu. Pak tedy pozbývá institut koordinovaného závazného stanoviska praktického využití neb všechna důležitá stanoviska

¹¹⁷ Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, Koordinované závazné stanovisko, 2007, www.mmr.cz

¹¹⁸ V praxi se také nazývá „inženýrské práce“

dotčených orgánů již musela být nutně obstarána v počáteční fázi zajišťování všech podkladových dokumentů.

Z hlediska požadavků na lhůty pro vydání koordinovaného závazného stanoviska je třeba vycházet z ustanovení § 154 správního řádu v přiměřené návaznosti k § 71 a § 6 odst. 1 správního řádu, podle kterého, pokud správní orgán nevyřídí věc bez zbytečných průtahů, učiní tak ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena. Za obecnou, přiměřenou lhůtu se považuje lhůta do 30 dnů ode dne podání žádosti ve smyslu ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, která se například prodlužuje, je-li potřeba provést ohledání na místě samém. Bohužel v praxi často tato přiměřená lhůta 30 dnů dodržována není, proto bych určitě uvítala rekodifikaci těchto procesních lhůt, resp. zakotvené „přiměřenosti“ (§ 156 správního řádu). Nabízí se pak jednoduché řešení, že ustanovení § 149 správního řádu by se dalo doplnit o další odstavec, zakotvující zákonné procesní lhůty k vydávání stanovisek dotčených správních orgánů.¹¹⁹

V případě namítané nezákonnosti koordinovaného závazného stanoviska lze využít přezkumného řízení dle § 149 odst. 6 správního řádu. Různá příslušnost k přezkumu jednotlivých výroků koordinovaného závazného stanoviska není důvodem pro vyloučení jeho přezkumu. Proto jednotlivé nadřízené správní orgány přezkoumají tu část koordinovaného závazného stanoviska, která spadá do jejich oboru působnosti. Pokud by došlo ke změně nebo zrušení příslušné části koordinovaného závazného stanoviska (nebo-li dílčího závazného stanoviska) a vlastní rozhodnutí by nabylo právní moci, jednalo by se o důvod pro obnovu řízení podle § 149 odst. 7 správního řádu.

Rovněž soudní judikatura připouští soudní přezkum koordinovaného závazného stanoviska, Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 8 As 38/2013 – 29 ze dne 20.10.2014 uvedl, že: „...*Nejvyšší správní soud již v rozsudku č.j. 5 As 56/2009 - 63 vyslovil, že pokud odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu koordinovaného závazného stanoviska dotčeného*

¹¹⁹ Zde se jistě nabízí „protiargumentace“, týkající se znění § 80 správního řádu – nadřízený orgán může věc převzít případně, že prvoinstanční orgán je nečinný, popř. využít zákona o odpovědnosti za nesprávný úřední postup. Jsou to však instituty, o které musí navrhovatel zažádat, popř. správní orgán zažalovat, což v praxi způsobí poměrně zdlouhavou časovou prodlevu. Z těchto důvodů se mi jeví kodifikace procesních lhůt u stanovisek dotčených orgánů jako nejefektivnější.

správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 5 spr. ř. vyžádal potvrzení či změnu tohoto závazného stanoviska jako celku od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, „dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Byť si v předložené věci žalovaný vyžádal částečné potvrzení obsahu koordinovaného závazného stanoviska, nedostál plně požadavku § 149 odst. 4 spr. ř. Nelze proto tvrdit, že by si vyžádal všechny podklady nezbytné pro své rozhodnutí dle § 50 spr. ř. Žalovaný tak předně zvolil nesprávný procesní postup (resp. nebyl důsledný v aplikaci § 149 odst. 4 spr. ř.), a v důsledku svého pochybení rozhodoval, aniž by shromáždil všechny podklady pro rozhodnutí, tj. dopustil se dalšího pochybení. Tím podstatně porušil ustanovení o řízení, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Žalovaný se nadto, opět v důsledku výše uvedeného postupu, nevyjádřil k odvolacím námitkám stěžovatele, v nichž stěžovatel nesouhlasil s koordinovaným závazným stanoviskem v částech vztahujícím se k ochraně zemědělského půdního fondu a ochraně vod. Žalovaný ani nemohl sám nahradit chybějící odborná vyjádření svým vlastním – mohl pouze postupovat podle § 149 odst. 5 spr. ř.“.

Jak vyplývá z výše uvedeného, u koordinovaného závazného stanoviska judikatura Nejvyššího správního soudu uvádí, že v případě odvolání směřujícího proti koordinovanému závaznému stanovisku, je nejdůležitější dodržet zákonný, procesní postup uvedený v § 149 odst. 5 správního řádu a nechat přezkoumat všechny jednotlivé části koordinovaného závazného stanoviska všemi odvolacími správními orgány.

6.2.2. Vyjádření, osvědčení a sdělení

Závazné stanovisko není jediným typem podkladového správního úkonu, který dotčené orgány provádějí. Je však jediným typem, který správní řád výslovně upravuje co do právní povahy a účinků (§ 149 správního řádu). Pojďme nejprve důkladně rozebrat rozdíl mezi závazným stanoviskem a těmito tzv. „ostatními, jinými úkony správních orgánů dle části čtvrté správního řádu“. S těmito formami poskytnutí odborného názoru dotčeným orgánem se setkáváme v jednotlivých zvláštních zákonech. Tyto jiné podkladové úkony jsou ve zvláštních zákonech označovány různě, například stanovisko, vyjádření, posudek. Již však bylo výše uvedeno, že není

rozhodující, jak zvláštní zákon podkladový správní úkon formálně označí, nýbrž jaké právní účinky jsou s jeho vydáním spojeny a jak se jeho obsah promítá do konečného správního rozhodnutí.

V tomto směru je třeba odlišovat úkony, které byť nejsou výslovně označeny jako závazné stanovisko, znaky závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu naplňují a materiálně závaznými stanovisky jsou. Bez ohledu na to, jak jsou označeny, se pak na ně v plném rozsahu vztahují ustanovení platná pro závazná stanoviska. Lze tedy hovořit o tom, že úkony dotčených orgánů mohou být dvojí právní povahy. Tato dvojí právní povaha spočívá v tom, že v některých případech (kdy je vydáváno navazující správní rozhodnutí) jsou podkladovými správními úkony podle § 149 správního řádu a v ostatních jsou samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle části druhé správního řádu.¹²⁰ A konečně ostatní úkony, které, bez ohledu na to, jak jsou označeny, představují správním řádem blíže neupravené podkladové správní úkony. Tato „obyčejná“ stanoviska odvíjejí svoji hmotněprávní povahu a procesní režim vydávání od právní úpravy v jednotlivých zvláštních zákonech. Není-li ve zvláštním zákoně uvedeno jinak, jsou jedním z podkladů rozhodnutí a rozhodující správní orgán je hodnotí na základě zásady volného hodnocení důkazů.

Právní povahou těchto úkonů správních orgánů se zabýval i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 25.5.1999 uveřejněný pod sp. zn. IV. ÚS 158/99. Posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy. Stanovisko je jen jedním z podkladů pro rozhodnutí orgánu státní správy, a jakkoli může ovlivnit rozhodnutí správního orgánu, nemůže být s ohledem na tuto svoji povahu předmětem přezkoumání Ústavním soudem, neboť samo o sobě nezasahuje do Ústavou České republiky chráněných práv či svobod účastníků správního řízení. Výhrady a námítky týkající se nepřesně zjištěného stavu věci mohou účastníci nepochybně uplatnit v rámci probíhajícího

¹²⁰ Rozhodnutími jsou jen proto, že se nejedná o závazná stanoviska dle § 149 správního řádu, nebo proto, že jim zvláštní zákon takovou povahu výslovně přiznává jako např. v § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

správního řízení, s případným využitím opravných prostředků, resp. žaloby ve správním soudnictví.¹²¹

Jak je shora uvedeno, tyto úkony zakotvené v části čtvrté správního řádu znamenají poměrně velkou a nesourodou skupinu různě pojmenovaných úkonů správních orgánů, pro kterou budeme jen velmi těžce hledat obecnou charakteristiku.

Bližší pohled na shora uvedenou právní úpravu nám ukazuje, že daná úprava zahrnuje dvě odlišitelné skupiny těchto neregulativních aktů, a to jednak úkony či akty výslovně specifikované jako vyjádření, osvědčení, sdělení či provedení ověření (§ 154 správního řádu), jednak „jiné úkony“ nebo akty v ostatních částech správního řádu neupravené či na něž se ostatní, resp. jiné části správního řádu nevztahují (§ 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu).¹²²

Ustanovení § 154 správního řádu stanoví, podle jakých ustanovení postupuje správní orgán při provádění těchto jiných úkonů, jsou to vedle ustanovení části první i části druhé správního řádu, která upravují:

- příslušnost správních orgánů (§ 10 až §13),
- vyloučení z projednávání a rozhodování věci (§14),
- vedení řízení a jednací jazyk (§ 15 a §16),
- doručování (§19 až § 25),
- úřední desku (§26),
- procesní způsobilost, úkony právnické osoby a zastupování s výjimkou ust. opatrovníka (§29 až §31, §33 až §35),
- podání (§37),
- počítání času (§ 40),
- pořádkovou pokutu a vykázaní z místa konání úkonu (§ 62 a § 63).

Pro postupy podle části čtvrté má být navíc obdobně postupováno i podle následujících ustanovení části třetí:

¹²¹ Sbíрка nálezů ÚS, svazek 14, s. 355

¹²² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., Správní řád. Komentář. 2.vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, s. 530 a 531

- řízení před kolegiálních orgánem (§ 134)
- podávání vysvětlení (§ 137)
- řízení o určení právního vztahu (§ 142 odst. 1 a 2)
 - vyřizování stížností (§ 175) – na stížnosti je nutné s ohledem na §177 odst. 2 správního řádu vztáhnout obdobně ustanovení části čtvrté. Díky obdobnému použití § 37 tak představuje stížnost jednu z forem podání, na kterou se použijí ustanovení tohoto paragrafu, s výjimkou speciální úpravy uvedené v § 175 odst. 3 správního řádu ohledně její formy.

Úkony správních orgánů vydané dle části čtvrté správního řádu, jež jsou často rovněž označovány jako úkony s nižší intenzitou právních účinků, než mají správní rozhodnutí, sice přímo nezasahují do práv adresátů veřejné správy, ale plní velmi významnou úlohu v rámci působnosti vykonavatelů veřejné správy.

Tuto důležitou úlohu vč. dokreslení formy stanovilo i usnesení Ústavního soudu ze dne 16.11.2000, vedené pod sp. zn. III. ÚS 495/99. V tomto usnesení je uvedeno: „...stanovisko Ministerstva životního prostředí, kterým tento orgán reaguje na podnět navrhovatele k přezkoumání pravomocného rozhodnutí, není rozhodnutím v řízení, jehož byl navrhovatel účastníkem, není však ani opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci, jímž by mohly být narušeny základní práva nebo svobody chráněné ústavním zákonem či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR. Stanovisko Ministerstva životního prostředí je pouze sdělením, jak bylo naloženo s podněty navrhovatele zaslányými uvedenému ministerstvu, samotné stanovisko není způsobilé k zásahu do navrhovatelových práv.“¹²³

Pokud jde o případy závazných podkladových aktů, tady je třeba připomenout, že v samotném režimu správního řádu tyto podkladové akty (kromě toho, že je zde v popisované, čtvrté části obsažena jejich společná procesněprávní úprava) sehrávají roli zejména pro potřeby rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem (§ 149 správního řádu).

Podle této úpravy platí, že správní orgány, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska, jsou dotčenými orgány (což potom plně koresponduje i úpravě obsažené v § 136

¹²³ Sbírnka nálezů ÚS, svazek 8, s. 246

správního řádu). Z tohoto posledně citovaného ustanovení je pak ale současně nutno také dovodit, že postavení dotčených orgánů mají i ty správní orgány, která vydávají nezávazná vyjádření, jež jsou podkladem pro návazné správní rozhodnutí.¹²⁴

V této souvislosti mne ještě zaujalo rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 18.6.2009, čj. 11 Ca 159/2008-60. Vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností stejně jako vyjádření krajského úřadu podle § 3 odst. 1 zákona o památkové péči, není tzv. závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, ale jde o stanovisko vydané v režimu § 154 citovaného zákona. Proto se v případě rozdílných stanovisek mezi nimi a Ministerstvem kultury neuplatní postup podle § 136 odst. 6 správního řádu.¹²⁵

6.2.3. Individuální správní akty

Individuální správní akty představují takovou právní formu činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem řízení správního orgánu o právech, chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního subjektu v postavení tzv. účastníka správního řízení.¹²⁶ Adresáti jsou povinni se pravomocným rozhodnutím řídit a v případě, že tak neučiní, hrozí vynutitelnost státní moci.

Nejčastějším institutem, se kterým je možno se v této souvislosti setkat v praxi, je závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče dle § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči, které je samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení tedy individuálním správním aktem.

Orgány státní památkové péče vydávají dle shora uvedeného ustanovení a v návaznosti na znění § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči dva druhy závazných stanovisek: a) ke stavební činnosti nebo tzv. obnově kulturní památky, b) ke stavbě, stavební činnosti, terénním

¹²⁴ HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé*, Univerzita Karlova v Praze, 2014, str. 103-104

¹²⁵ Sb. NSS č. 1979/2010

¹²⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 6. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, 238 s.

úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové zóně, rezervaci nebo ochranném pásmu.

V závazném stanovisku orgán státní památkové péče uvede, zda je předmětná činnost přípustná, či nikoliv, popřípadě za jakých podmínek. Závazné stanovisko se vydává pouze na žádost vlastníka kulturní památky. Z moci úřední (z podnětu správního úřadu) ho vydat nelze. Vlastník kulturní památky tedy o něj musí vždy požádat, a to před započítím stavební činnosti. *Závazné stanovisko se vydává ve formě správního rozhodnutí nebo neformálního aktu, který se podle správního řádu nazývá (shodou okolností) rovněž závazné stanovisko a je podkladem následně vydaného rozhodnutí jiného správního úřadu (stavebního úřadu). Je vydáváno podle § 149 odst. 1 správního řádu jako úkon, který není samostatným rozhodnutím.* Rozdíl mezi uvedenými formami závazného stanoviska spočívá v tom, že správní rozhodnutí je výsledkem správního řízení a lze se proti němu v zákonné lhůtě 15 dnů odvolat. Závazné stanovisko, které je vydáno ve formě podkladu správního rozhodnutí, je možné přezkoumat v odvolacím řízení proti rozhodnutí ve věci samé, jehož bylo stanovisko podkladem. K tomu, aby odvolací orgán přezkoumal správnost závazného stanoviska, je třeba, aby bylo v odvolání výslovně uvedeno, že napadá konkrétní závazné stanovisko a z jakých důvodů. Forma závazného stanoviska závisí na tom, zda je vydáváno ve věci, o které je, nebo není, příslušný rozhodovat stavební úřad. Pokud ano, vydá orgán státní památkové péče závazné stanovisko jako neformální akt (podklad pro rozhodnutí jiného úřadu). *Ve věcech, ve kterých stavební úřad není příslušný rozhodnout (například o stavebních úpravách, které nepodléhají ohlášení), se vydávají závazná stanoviska ve formě správního rozhodnutí.* Další z možností, jak podkladové závazné stanovisko, které není samostatným rozhodnutím, přezkoumat, je podat podnět k přezkumnému řízení přímo proti závaznému stanovisku. Příslušným úřadem k vedení přezkumného řízení ve věci kulturní památky je nadřízený orgán státní památkové péče, zpravidla krajský úřad. Jak již bylo uvedeno v předchozím textu, podkladem závazného stanoviska je vyjádření památkového ústavu.

Vyjádření památkového ústavu nezávisí na uvážení správního úřadu nebo složitosti stavebních prací, ale je obecně uloženo zákonem. Orgán státní památkové péče je proto vždy povinen o odborné vyjádření požádat. Památkový ústav by měl vydat vyjádření ve lhůtě 20, nejdéle 30 dnů od doručení žádosti o jeho vypracování. Pokud orgán státní památkové péče vyjádření památkového ústavu v této lhůtě neobdrží, vydá závazné stanovisko i bez vyjádření památkového

ústavu. Památkový ústav není správním úřadem, a proto jeho písemné vyjádření nelze postupem podle správního řádu přezkoumat. Vyjádření je podkladem, který má sloužit správnímu úřadu zejména k odbornému zhodnocení posuzované záležitosti (např. stavebních úprav). Pokud s jeho obsahem žadatel o závazné stanovisko nesouhlasí, není vyloučeno, aby si opatřil vlastní podklady (např. stavebně-historický průzkum, znalecký posudek) a předložil je orgánu státní památkové péče. Orgán státní památkové péče je povinen veškeré shromážděné podklady, tedy i listiny předložené žadatelem, vyhodnotit a v odůvodnění závazného stanoviska uvést, jak ke svému závěru dospěl.¹²⁷

Ráda bych zde ještě pro uvedení rozdílu a pochopení problematiky využití individuálního správního aktu z materiálního pohledu a poukázala na právní úpravu vč. výkladu institutu územního souhlasu (byť se nejedná o úkon dotčeného orgánu).

V praxi nejvíce užívaný institut je **územní souhlas dle § 96 stavebního zákona**. Ještě před velkou novelou stavebního zákona z r. 2012 (s účinností od 1.1.2013) byla judikatura k tomuto institutu aplikačně rozporuplná - např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 1 As 92/2008 uvádělo, že „územní souhlas je určitou alternativou vůči územnímu rozhodnutí a jako takový je nepochybně správním rozhodnutím, s možností jeho soudního přezkumu“. Avšak výše uvedená novela jednoznačně zakotvila, že územní souhlas je rozhodnutím pouze v „materiálním“ slova smyslu. Stávající právní úprava výslovně stanoví, že se na vydávání územního souhlasu nevztahuje část druhá a třetí správního řádu.

Shora uvedené a judikované právní názory jsou však dnes již překonány usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2012, čj. 2 As 86/2010-76, které odvolání proti územnímu souhlasu nepřipouští, považuje jej za úkon podle části čtvrté správního řádu, a současně jej nepovažuje za rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního. Soudní ochranu připouští potom jen ve vztahu k právům třetích osob, a to cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 soudního řádu správního.

¹²⁷ Sborník stanovisek veřejného ochránce práv – Památková péče, autorský kolektiv: JUDr. Pavel Varvařovský, RNDr. Jitka Seitlová, Mgr. Jana Gregorová, JUDr. Marek Hanák, JUDr. Jana Plotová, JUDr. Jana Vašíková, Kancelář veřejného ochránce práv, Wolters Kluwer ČR 2012, str. 27

Domnívám se však, že je velmi těžké se plně ztotožnit se závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, neboť zde senát popírá základní koncepci materiálního pojetí rozhodnutí, na kterém je § 65 odst. 1 soudního správního řádu postaven, pak je jenom velmi těžko představitelné a následně i poměrně nelogické domáhání se soudní ochrany proti těmto úkonům tzv. zásahovou žalobou.

V této souvislosti vydal dne 5. 6. 2018 Nejvyšší správní soud usnesení sp. zn. 6 As 211/2017 - 67, kterým mimo jiné postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu otázku: *„Brání ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. správním soudům v tom, aby při projednávání žaloby proti rozhodnutí zohlednily zrušení předcházejícího řetězícího se rozhodnutí, jehož existence byla podmínkou pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí? Pokud ano, jaký účinný prostředek soudní ochrany má žalobce v takové situaci k dispozici ve vztahu k oběma řetězícím se rozhodnutím?“,* kterou odůvodnil částečně tlakem odborné veřejnosti na přezkoumání judikace konstatující, *„...že souhlasy vydávané podle stavebního zákona je třeba napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který rozšířený senát vyslovil v usnesení ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ve věci „Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv“. Kritika vesměs směřuje k tomu, že pro žalobce se nejedná o dostatečně efektivní prostředek nápravy, neboť správní soud nemůže tím pádem souhlas sám zrušit, jako by to mohl učinit, kdyby jej přezkoumával na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí. Právě tato slabina názoru zaujatého rozšířeným senátem v kombinaci se zásadní změnou právní úpravy a s některými dalšími náhledy dosavadní judikatury, které šestý senát nastíní níže, vedly k tomu, že žalobce dosáhl vpravdě „Pyrrhova vítězství“. Stalo se tak navzdory tomu, že nijak nezanedbal svoji právní obranu a postupoval přesně v intencích stávající judikatury...“.*

Nicméně je důležité ještě zmínit některé sporné body, které odporují základní teoretické platformě, na které je smysl a obsah územního souhlasu postaven. Tímto narážím například na udělování výjimek v rámci otevřeného „kvazisprávního“ řízení o vydání územního souhlasu.

V praxi, pokud se chce žadatel při umístování záměru odchýlit od obecných požadavků na využívání území ve smyslu § 169 odst. 3 stavebního zákona, musí požádat stavební úřad o udělení výjimky. Výjimku je možné udělit tehdy, bude-li stavba splňovat další kritéria stanovená právními

předpisy, zejména bude-li řešením podle povolené výjimky dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Při rozhodování stavebního úřadu o povolení výjimky je vždy určitý prostor pro správní uvážení stavebního úřadu, zda výjimku udělí či nikoliv¹²⁸. Povolená výjimka však nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena. Pokud stavební úřad rozhodnutí o výjimce vydá, nemůže však být samostatným rozhodnutím ve věci, jak jsem se s tím v některých případech již setkala, neboť by porušoval základní smysl a obsah tohoto ustanovení v zákoně. Rozhodnutí o výjimce je totiž de facto rozhodnutím o předběžné otázce obecně k vlastnímu meritornímu rozhodnutí, které by mělo být povinně vyřešeno a následně příkládáno již k žádosti o vydání územního souhlasu.

Závěrem této části konstatuji, že všechny shora uvedené tzv. jiné úkony vydávané podle čtvrté části správního řádu (souhlasy dle stavebního zákona) mohou být dle příslušných procesních institutů stavebního zákona přikázána rozhodnutím projednat ve správním řízení. Ne vždycky však, s tímto rozhodnutím žadatel souhlasí.¹²⁹

Rozhodnutí stavebního úřadu o tom, že projedná oznámení žadatele o záměru v území v územním řízení není rozhodnutím ve věci, neboť se jím pouze stanoví forma procesu, v němž bude toto oznámení, a totiž jako žádost o vydání územního rozhodnutí, projednána. Není proto ani rozhodnutím způsobilým soudního přezkumu ve správním soudnictví, neboť se jím žádné právo nezakládá ani neodnímá, ani se jím nestanoví nová právní povinnost, která tu předtím nebyla. Žalobu proti takovému rozhodnutí proto soud jako nepřijatelnou (§ 68 písm. e) soudního řádu správního) podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona, odmítne. Je otázkou, zda-li by bylo možné v tomto případě použít tzv. zásahovou žalobu dle § 82 soudního řádu správního s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce (navrhovatele). Zásah to bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu územní samosprávy, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil,

¹²⁸ MACHAČKOVÁ, J. a kol., Stavební zákon. Komentář 2. vydání, Praha: C. H. Beck., 2013, s. 430

¹²⁹ V této souvislosti s možnou obranou žadatele se vyslovil usnesením Městský soud v Praze ze dne 27.10.2010, čj. 30 Ca 119/2009-28.

změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře. Tomuto shora uvedenému rozhodnutí chybí materiální stránka rozhodnutí, samo je usnesením dle § 76 správního řádu a z hlediska soudního řádu správního tak může eventuelně představovat, při splnění jiných podmínek zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního (viz. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36, č. 3460/2016 Sb.).

7. Postup při provádění úkonů správních orgánů

7.1. Způsob projednání věci

Jak již bylo uvedeno, § 149 správního řádu neupravuje procesní postup při vydávání závazných stanovisek. Správní orgány se tedy při vydávání závazných stanovisek řídí částí čtvrtou správního řádu. Ta podle svého nadpisu upravuje vydávání „vyjádření, osvědčení a sdělení.“ Na základě § 158 odst. 1, § 177 odst. 2 a § 180 odst. 2 správního řádu je však nutno dojít k závěru, že se použije pro veškeré postupy a akty správních orgánů, které nesměřují k vydání rozhodnutí nebo jiného samostatně upraveného institutu (zejména tedy rozhodnutí ve věci, usnesení, opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouva) a které nejsou z působnosti správního řádu vyloučeny.¹³⁰

Právní režim postupu vydávání závazných stanovisek vyplývá z § 154 správního řádu nebo-li na procesní režim se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až § 8 správního řádu a dále pak speciální pravidla (§155 - § 158 správního řádu). Je však nutno vzít v úvahu, že § 149 správního řádu nebo zvláštní právní předpis může stanovit zvláštní, procesní právní úpravu, jako např.: k § 156 správního řádu je zvláštní právní úpravou § 149 odst. 6 správního řádu - přezkumné řízení o závazném stanovisku. V dalším § 154 vyjmenovaná použití ustanovení části druhé a třetí správního řádu.

Na první pohled se ustanovení § 154 správního řádu jeví poněkud zmatečně a chaoticky s maximálním výskytem příslovce obdobně, přiměřeně a potřebně. De facto zde zákonodárce zakotvil procesní použití téměř celého správního řádu.

K ustanovením správního řádu, která se užití při vydávání stanovisek obdobně, patří ustanovení o příslušnosti správních orgánů, o vyloučení z projednávání a rozhodování věci, o vedení řízení a o některých úkonech správních orgánů, o doručování, o procesní způsobilosti a úkonech právnických osob, o zastoupení, o podání, o počítání času, o pořádkové pokutě a o vykazání z místa jednání, o řízení před kolegiálním orgánem, o institutu vysvětlení a o základních ustanoveních řízení o určení právního vztahu.

¹³⁰ ČERNÝ, P., Frankbold.org, článek pro Ekologický právní servis, 2009

Jestliže zákonná úprava těchto ustanovení, resp. otázkách v nich upravených, stanoví, že se tato úprava v případě vyjádření, osvědčení a sdělení, jakož i v případě dalších, pod jiné části správního řádu nepodřaditelných, správních úkonů použije **obdobně**, potom to znamená, že se taková ustanovení použijí v těchto souvislostech tak, jako kdyby byla výslovně uvedena přímo ve spojení s jejich úpravou, tzn. v části čtvrté správního řádu. Odkaz na obdobné užití uvedených procesních ustanovení či otázek umožňuje znovu neopakovat potřebnou procesní úpravu na dalších místech správního řádu.¹³¹

Pokud se však v daných souvislostech uvádí, že přiměřeně se použijí i další ustanovení správního řádu, pokud **jsou přitom potřebná**, potom to znamená, že lze sice použít prakticky každé další ustanovení správního řádu, jehož či jejichž užití není s ohledem na obsah výslovné úpravy u těchto tzv. jiných úkonů správních orgánů z povahy věci vyloučeno, avšak takové či taková ustanovení správního řádu se neuzijí „beze zbytku“, ale jen v míře odpovídající potřebě jejich užití. Tak např. v řadě případů bude třeba založit spis, s nímž se ve výčtu obdobně užívaných ustanovení výslovně nepočítá, přičemž tam, kde spisu bude třeba, bude jeho užití přicházet v úvahu značně diferencovaně.^{132 133 134}

V této souvislosti lze odkázat na názor obsažený ve stanovisku poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 31/2006, podle něhož je *„do jisté míry je lhostejné, zda je takový úkon (tj. závazné stanovisko) činěn ve správním řízení podle části druhé správního řádu nebo mimo ně podle části čtvrté, protože se vzhledem k povaze právní úpravy bude vydávání podmiňujícího úkonu velice blížit režimu správního řízení, a to pro zásadní důsledky, které mají podmiňující úkony pro práva dotčených osob a výsledek celého (finálního) řízení a vyznění (podmíněného) rozhodnutí.“* Toto stanovisko jednoznačně potvrzuje, že v případě vydání závazného stanoviska je na místě „přiměřené“ použití podstatné části ustanovení části druhé správního řádu.

¹³¹ Podrobněji viz například Černý, P., Dohnal., V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha, Linde, 2006, str. 348-356.

¹³² PRŮCHA, P., Správní řád s poznámkami a judikaturou. 2. akt. vydání, Praha: Leges, 2015, s. 427-428

¹³³ Povinnost vést spis je stanovena těm správním orgánům, kteří mají postavení původců dokumentů dle zákona č. 499/2004 sb., o archivnictví a spisové službě

¹³⁴ Toto platí i pro řadu ustanovení, která se na základě výslovného odkazu použijí obdobně, neboť v případě postupů podle části čtvrté správního řádu, nejde ani o účastníky ani o řízení, ačkoliv se odkazuje na obdobné použití ustanovení o řízení a účastnících ve správním řádu.

K možnosti **přiměřeně použít některá ustanovení správního řádu** se několikrát ve svých rozsudcích vyjádřil Nejvyšší správní soud. Např. v rozsudku ze dne 22.10.2009 vydaným pod č.j. 9 As 21/2009-150 je uvedeno, že při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu *přiměřeně* použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu). S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak je pak následně možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Procesní aspekty vydávání závazných stanovisek rovněž souvisí s institutem subordinační veřejnoprávní smlouvy. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může v mezích zákona docházet k přesunům působnosti a pravomoci orgánů veřejné správy (koordinační smlouvy) nebo k úpravě způsobu jejich výkonu. Pojďme se tedy na tyto skupiny podívat podrobněji:

Veřejnoprávní smlouvu mezi účastníky (dle § 162 správního řádu), tedy smlouvu o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv nebo veřejných subjektivních povinností, mohou uzavřít ti, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle jeho části druhé správního řádu, popřípadě ti, kdo účastníky takového řízení jsou. Uzavírají ji tedy subjekty soukromého práva (jednotlivé fyzické nebo právnické osoby), a nikoli správní orgány ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. Výjimku by představovala situace, kdyby tyto subjekty veřejné správy měly v řízení postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je však třeba, aby k ní dal správní orgán souhlas -

teprve tímto souhlasem smlouva platně vznikne. Před vydáním tohoto souhlasu správní orgán posoudí její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Ve smyslu § 162 odst. 2 správního řádu může k veřejnoprávní smlouvě mezi účastníky přistoupit i správní orgán, pak platí, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy udělil souhlas.

Veřejnoprávní smlouva mezi účastníky, se může týkat převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Cílem takové smlouvy je nahradit poměrně složité a formální správní řízení neformálnější dohodou stran se souhlasem správního orgánu. Příkladem veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky dle J. Vedrala může být postup podle § 11 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož, pokud nestanoví vodoprávní úřad jinak, může oprávněný umožnit výkon svého povolení k nakládání s vodami i jinému. Jiným příkladem by mohla být smlouva uzavřená podle § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, na jejímž základě by bylo možné převést po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu dobývací prostor. Možnost uzavření této dohody je podle důvodové zprávy ke správnímu řádu vyloučena tehdy, kde je např. právo pevně a neoddělitelně spojeno s určitou věcí nebo osobou.¹³⁵

Ustanovení § 78a¹³⁶ stavebního zákona předpokládá, že se souhlasem dotčeného orgánu, jež vyplývá z vydaného závazného stanoviska, může stavební úřad uzavřít se žadatelem subordinační veřejnoprávní smlouvu např. o umístění stavby¹³⁷, a to za podmínek § 161 až § 168 správního řádu. Žadatel si musí před podáním návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy opatřit závazná stanoviska dotčených orgánů. Tato závazná stanoviska obvykle obsahují podmínky, které je žadatel povinen zapracovat do návrhu veřejnoprávní smlouvy. Závazná stanoviska, popř. rozhodnutí dotčených orgánů, jsou rovněž povinnou přílohou návrhu veřejnoprávní smlouvy. Analogií s ustanovením § 86 odst. 1 písm. c) stavebního zákona lze v této věci dovodit, že k návrhu veřejnoprávní smlouvy musí návrhovátelem rovněž doložit i stanoviska vlastníků technické a dopravní infrastruktury.¹³⁸

¹³⁵ JEMELKA L., int.měsíčník CI Consult & Research, článek Veřejnoprávní smlouvy

¹³⁶ Srovnej obdobnou úpravu § 116 stavebního zákona

¹³⁷ Institut veřejnoprávní smlouvy lze rovněž využít u změny využití území, u změny vlivu stavby na využití území,

¹³⁸ Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (4 As 182/2014-28) z dikce stavebního zákona nevyplývá právo na uzavření veřejnoprávní smlouvy, neboť se jedná pouze o určitou alternativu k vydání klasického správního rozhodnutí

7.2. Náležitosti žádosti

Závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu představuje dle nauky správního práva individuální správní akt, jenž nemá povahu správního rozhodnutí vydávaného ve správním řízení podle části druhé správního řádu. Pro přijímání závazných stanovisek musí být dodržena tato pravidla: mohou je vydávat jen orgány k tomu zákonem zmocněné, musí být dodržen zákonem stanovený postup při jejich vydávání a musí obsahovat zákonem předepsané náležitosti.^{139 140}

Správní řád, ukládá v § 37 odst. 2 jako povinné náležitosti žádosti pouze identifikaci žadatele (příp. dalších jemu známých účastníků), věci, které se žádost týká a vylíčení toho, o co žadatel žádá, resp. co se navrhuje.¹⁴¹ Žádný jiný zákon přitom okruh těchto povinných náležitostí v této oblasti nerozšiřuje. Písemná žádost, základní identifikace nemovitosti, snímek katastrální mapy a výpis z listu vlastnictví jsou nezbytnou náležitostí žádosti o vydání předmětného stanoviska dotčeného orgánu. Projektová dokumentace nebo přinejmenším technická zpráva se situací projektu je další nezbytnou přílohou žádosti.

Ve smyslu § 196 stavebního zákona musí být ohlášení, žádosti, návrhy a další podání dle tohoto předpisu činěny pouze na formulářích, které určuje prováděcí právní předpis.

Tzv. jiné úkony dle části čtvrté správního řádu (jako např. územní souhlas, souhlas s ohlášenou stavbou, kolaudační souhlas apod.), spadají do skupiny úkonů, u kterých stavební zákon výslovně požaduje, aby podání bylo učiněno prostřednictvím stanoveného formuláře, popř. podáno na stanoveném tiskopise.

Byť se někomu může zdát zákonné zakotvení povinnosti formulářového podání jako přílišný formalismus, po několika letech účinnosti této povinnosti se odborná veřejnost shoduje, že tato

v gesci správního orgánu. Pokud by správní orgán sdělil, že s žadatelem neuzavře veřejnoprávní smlouvu, lze aplikovat právní úpravu části čtvrté správního řádu, včetně § 156 odst. 2 správního řádu o přezkumu takového sdělení.

¹³⁹ PRŮCHA, Správní právo, obecná část, op. cit., s. 279

¹⁴⁰ Zde vnímám určitou rozporuplnost teorie správního práva, neboť část nauky v souvislosti se správním aktem a rozhodnutím hovoří o totožnosti pojmů (viz. D. Hendrych, Správní právo-obecná část).

¹⁴¹ § 45 správního řádu se v případě žádosti o závazné stanovisko nepoužije (výjimka: pokud není stanovisko rozhodnutím jako v případě zákona o státní památkové péči)

skutečnost vnesla do procesu podávání žádostí určitou koncepci a řád. Přesto se Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12.4.2013, uveřejněným pod č.j. 5 Ans 4/2012-20 vyslovil proti přílišnému právnímu formalismu v případě, že podání není učiněno prostřednictvím stanoveného formuláře, avšak jinak má všechny požadované náležitosti: „žádost o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení, která v rozporu s § 196 odst. 1 stavebního zákona není podána na stanoveném formuláři, je sice žádostí vadnou, nicméně přesto způsobilou zahájit ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu územní či stavební řízení. Je tedy na stavebním úřadu, aby v takovém případě vyzval žadatele o vydání územního rozhodnutí či stavebníka k doplnění žádosti.“.

Co se týče obsahu žádosti samozřejmě i v tomto případě platí základní procesní dogma, že každé podání se posuzuje podle skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv podle formálního označení (není-li zákonem předepsán formulář). V rámci podávání žádosti o vyjádření či o stanovisko dotčeného orgánu či snad o vydání územního souhlasu apod. správnímu orgánu, lze předpokládat, že dotčené osoby budou zřídka zastoupeny osobami s právním vzděláním, než jak je tomu např. v řízeních před soudy ČR. Nejen k obsahu žádosti, ale i k dotčeným osobám se v této souvislosti velmi výstižně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11.9.2008, č.j. 1 As 30-2008-49, kde uvedl, že „adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, popř. citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Správní orgány musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné“.¹⁴²

V neposlední řadě považuji za důležité v této části práce krátce zmínit podání učiněné do datové schránky správního orgánu. Bohužel tento způsob podání není prozatím platnou právní

¹⁴² Sbíрка Nejvyššího správního soudu č. 1746/2009 Sb.

úpravou považován za tzv. kvalifikovanou formu podání¹⁴³. Nicméně i přesto, dle § 18 zákona o elektronických úkonech obecně platí, že úkon učiněný prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon vlastnoručně podepsaný a učiněný písemnou formou. Při takové formě podání se již nevyžaduje certifikovaný elektronický podpis.¹⁴⁴

7.3. Počítání času a lhůty k vydání stanovisek a závazných stanovisek dotčenými orgány

Vydávání posudků, vyjádření, osvědčení, stanovisek a závazných stanovisek dotčenými orgány, je prováděno postupy, které nejsou vázány mnoha procesními pravidly, což ale neznamená, že nepotřebují určitou minimální nejen procesní regulaci. Jak již bylo zmíněno, hovoříme o úkonech, které mají nižší intenzitu právních účinků, než mají správní rozhodnutí, ale vzhledem k tomu, že slouží v mnoha případech jako podklad pro vydávání správních rozhodnutí, mají poměrně velký význam pro jednotlivé vykonavatele veřejné správy.

Postup úpravy počítání času a lhůt u shora citovaných úkonů správních orgánů s nižší intenzitou právních účinků spadá do správního práva procesního v širším smyslu. Tento procesní postup se aplikuje díky znění § 149, § 154 (a nepřímo i § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2) správního řádu, čímž se úprava klasického správního řízení uplatní přiměřeně také při postupu podle části čtvrté správního řádu. Avšak je nutné pamatovat i v těchto případech na aplikaci ústavně zaručené zásady legality, zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Právní úprava lhůt, ve kterých je správní orgán povinen rozhodnout nebo činit nějaký úkon, je základním prostředkem ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy. Lhůta je obecně významnou právní skutečností – je-li právním předpisem konkrétně vymezena. Problematika lhůt

¹⁴³ Srovnej rozdíl mezi kvalifikovanou a privilegovanou formu podání: kvalifikovaná forma – zahrnuje standardní předklad podání vč. elektronické podoby s certifikovaným elektronickým podpisem – viz. POTĚŠIL, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek D., Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 208

¹⁴⁴ Tuto skutečnost potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2012, č.j. 8 As 89/2011-31

pro rozhodnutí či pro jiné úkony úzce souvisí se základními principy a zásadami platnými pro správní právo a veřejnou správu obecně, stavební zákon včetně jeho zásad nevyjímaje.¹⁴⁵

Řádné a jednoznačné stanovení lhůt přispívá k naplňování především zásady zákonnosti a principu právní jistoty. Rozhodování v přiměřených lhůtách bez zbytečných průtahů lze považovat za jeden z tzv. principů dobré správy.¹⁴⁶

Z hlediska požadavků na lhůty pro vydání závazného stanoviska či jiného stanoviska a sdělení je třeba vycházet z ustanovení § 6 odst. 1 a § 154 správního řádu, podle kterého, pokud správní orgán nevyřídí věc bez zbytečných průtahů - bezodkladně, učiní tak ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena. Za obecnou přiměřenou lhůtu se považuje lhůta do 30 dnů ode dne podání žádosti ve smyslu ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, která se například prodlužuje, je-li potřeba provést ohledání na místě samém.¹⁴⁷

Za jednoduchou věc, kdy je správní orgán povinen rozhodnout bez zbytečného odkladu, se považuje např. vydání stanoviska pouze na základě podkladů předložených žadatelem, aniž by bylo nutné provádět nějaké další objasňování ve věci či vyžadování dalších podkladů po žadateli. Primární povinností správního orgánu je rozhodnout rychle a efektivně. Pojem „bezodkladně“ je však neurčitým právním pojmem a posouzení toho, co je jednoduchou či zvláště složitou věcí pak závisí zcela na zvážení správního orgánu.

Správní orgány aplikují zákonné, procesní stanovení délky projednávání věci někdy velmi rozporuplně. V případě vydávání stanovisek či závazných stanovisek se v praxi často stává, že dotčený orgán posuzuje předmětnou žádost ve lhůtě delší (není-li z lex specialis stanovena lhůta jiná) než je základní predikce 30 dnů. V této souvislosti se vyslovil Krajský soud v Brně, který konstatoval, že délka projednání a vyřízení věci se nemůže odvíjet toliko od zákonného omezení počtu dnů, nýbrž odvíjí se samozřejmě i od hmotněprávní náročnosti případu. Toto rozhodnutí vedené pod sp. zn. 62 Ca 2/2009 uvádí: „Je-li pro konkrétní typ správního řízení zvláštním právním

¹⁴⁵ Více o principech a zásadách v kapitole páté této práce

¹⁴⁶ HORZINKOVÁ, E, NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 203

¹⁴⁷ Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství k vydávání stanovisek dotčenými orgány, www.mmr.cz, 2007

předpisem vyloučena aplikace lhůt pro vydání rozhodnutí vyplývajících z § 71 správního řádu a neobsahuje-li zvláštní právní předpis zvláštní lhůty, pak platí, že věc je třeba rozhodnout ve lhůtě přiměřené (§ 6 odst. 1 správního řádu). Přiměřenost přitom nemůže být posuzována výlučně podle numerického údaje o délce řízení, ale musí zohledňovat složitost případu, zejména jeho věcnou stránku a rozsah úvah, které je zapotřebí orgánem veřejné správy učinit před rozhodnutím, zohledňovat je přitom třeba celkovou délku řízení před správním orgánem, nikoli jen izolovaně délku řízení v jednom konkrétním stupni správního řízení.¹⁴⁸

Zvláštní zákony mohou pro vydání stanovisek i sdělení určit jinou lhůtu a stanovit i některé případy, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí neběží. Správní řád uvádí, že lhůta pro vydání rozhodnutí neběží po dobu nezbytně nutnou pro opatření údajů podle § 6 odst. 2 správního řádu. V praxi se bude jednat o získávání údajů z různých evidencí, které správní úřad sám vede nebo ke kterým má v rámci své působnosti bezplatný přístup. Lhůta také neběží při řešení sporů o příslušnost (§ 133 odst. 6 správního řádu) nebo při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem (§ 136 odst. 6 správního řádu).¹⁴⁹

Speciální právní předpis, který může stanovit zvláštní lhůtu pro vydání správních aktů odlišně od správního řádu, je např. § 115 vodního zákona, podle kterého se v jednoduchých věcech rozhoduje bezodkladně, v ostatních případech nejdéle do 60 dnů a ve zvláště složitých případech dokonce do tří měsíců.

K možnému nedodržování zákonných procesních lhůt správními orgány (především při vydávání individuálních správních aktů) se vyjádřil jednoznačně Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí vedeném pod sp. zn. 9 A 128/2010: „...nedodržení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu I. stupně nemůže být důvodem pro zrušení takového rozhodnutí. Uvedená lhůta je zcela jednoznačně lhůtou toliko pořádkovou a zákon s jejím

¹⁴⁸ www.judikaty.info.cz

¹⁴⁹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 4.vydání, Praha: C.H.Beck, 2013, s. 350

zmeškáním spojuje pouze jediný důsledek, a tím je povinnost či možnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 1, 3 správního řádu).¹⁵⁰

Proto se domnívám, že v případě, pokud dotčený orgán nevydá závazné stanovisko ve lhůtě nejpozději do 60 dnů (§ 71 správního řádu), je možno požádat nadřízený správní orgán o převzetí věci a o vydání závazného stanoviska jeho nadřízeným správním orgánem. Dalším řešením by mohla být tzv. delegace, jedná se o požádání správního orgánu druhého stupně, který usnesením pověří jiný věcně příslušný orgán prvního stupně ve svém správním obvodu.

7.4. Překážky prováděných úkonů dotčenými orgány

V rámci provádění úkonů správními orgány a dotčenými správními orgány se v praxi setkáváme s opakovaným podáváním žádostí o vydání závazného stanoviska *v totožné věci*, a to zejména v případě, kdy bylo vydáno dotčeným orgánem stanovisko negativní a žadatel usoudí, že použití opravných prostředků je příliš zdlouhavé a s nejistým výsledkem. V praxi v této souvislosti tedy mohou nastat de facto dva základní případy:

- dotčený orgán vydá závazné stanovisko, které je negativní;
- dotčený orgán vydá závazné stanovisko, které je sice pozitivní (souhlasné), ale žadatel s tímto stanoviskem nesouhlasí např. z důvodu četnosti a obsahu jeho podmínek, což v platném právu znamená, že může být nezákonné nebo naopak je vydáno zcela v souladu s právními předpisy.

Použitím ustanovení § 154 správního řádu v souvztažnosti se zněním § 149 správního řádu, je závazné stanovisko podle § 149 citovaného předpisu úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu, i proto, že závazné stanovisko nikomu práva a povinnosti nezakládá (je pouze určitým zvláštním druhem vyjádření správního orgánu k určité otázce).¹⁵¹

¹⁵⁰ MOLEK, P., STRÁSKÁ, J. Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví. 2003-2013. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015

¹⁵¹ Viz. zmocňující poslední věta § 154 správního řádu za středníkem – přiměřené použití i dalších ustanovení správního řádu v případě potřeby

Nicméně čistě z dikce správního řádu či z procesních ustanovení stavebního zákona nevyplývá žádné omezení žadatele v počtu podávání žádostí (podání). Každá žádost, kterou podá žadatel u věcně a místně příslušného správního orgánu, vede k zahájení projednání věci, pokud tato žádost splňuje zákonem předepsané náležitosti.

Podle mého názoru může být u podávání žádostí o vydání stanovisek dotčenými orgány potřebné také použití ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu, které upravuje případy, kdy se řízení o žádosti zastaví, neboť se jedná o žádost, která je zjevně právně nepřijatelná, ačkoli splňuje všechny zákonem stanovené obsahové a formální náležitosti. Takovou žádost správní orgán neprojednává, neprovádí žádné další procesní úkony spočívající zejména ve shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí (podle § 50 správního řádu), a řízení usnesením na základě § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu rovnou zastaví. V případě zjevné právní nepřijatelnosti se žádost posuzuje jen z hlediska právního, nehodnotí se její věcná stránka. Pokud by bylo třeba hodnotit věcnou stránku, nešlo by již o zjevnou právní nepřijatelnost.

Zjevně právně nepřijatelná žádost je taková žádost, ze které je na první pohled patrné, že jí nelze vyhovět.¹⁵² Zjevně právně nepřijatelnou žádostí bude rovněž žádost, ve které se žadatel bude domáhat přiznání práva v rozporu s § 48 odst. 2, tzn. v rozporu s překážkou věci pravomocně rozhodnuté (to jsou případy, kdy bylo vydáno rozhodnutí, které má nejenom formální, ale i materiální právní moc, tedy případy kdy bylo kladně rozhodnuto o žádosti a žadatel se znovu domáhá již dříve přiznaného práva).

Pokud nebude žádost posouzena jako zjevně právně nepřijatelná, správní orgán se žádostí bude zabývat. Pokud však shledá, že žádost neobsahuje nové skutečnosti nebo nová zjištění, pro které by bylo možné žádosti vyhovět, žádost rozhodnutím zamítne.

Poměrně důležité je ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu, které stanoví, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Zde se jedná o překážku věci pravomocně rozhodnuté, neboli res administrata. Daná zásada souvisí především se zásadou právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře (vyjádřené v ustanovení § 2 odst. 3

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 74/2007 – 55 ze dne 7.5.2008

správního řádu). Z tohoto ustanovení tedy plyne, že bylo-li již dříve ve věci rozhodnuto, nelze vydat nové rozhodnutí v téže věci (až na výjimky stanovené v ustanovení § 101 správního řádu).¹⁵³

J. Vedral ve svém komentáři ke správnímu řádu k ustanovení § 48 odst. 2¹⁵⁴ uvádí, že ne každé pravomocné rozhodnutí má účinky překážky věci pravomocně rozhodnuté, takovou překážkou ale není rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Rozhodnutím o zamítnutí žádosti se totiž nepřiznávají žádná práva a neukládají žádné povinnosti, neboť se spíše jedná o rozhodnutí, kterým se deklaruje, že žadatel nesplňuje podmínky pro přiznání práva.¹⁵⁵ Na tato rozhodnutí se tedy výše uvedená zásada nebude aplikovat. Materiální právní moci mohou nabýt pouze pozitivní správní rozhodnutí, zatímco negativní správní rozhodnutí nabývají pouze formální právní moci. Negativní rozhodnutí proto nebrání správnímu orgánu v provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v téže věci.

V téže věci se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém šestém senátu v rozhodnutí pod sp. zn. 6 As 12/2008 a potvrdil, že ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu zakotvuje překážku řízení v podobě překážky věci pravomocně rozhodnuté tak, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu pouze jednou. Správní řád tak zakládá překážku řízení pouze v případě, že právo již bylo přiznáno nebo povinnost uložena (v totožné věci); pokud byla žádost (návrh) účastníka řízení zamítnuta, nejedná se o rozhodnutí, kterým by právo „bylo přiznáno“.¹⁵⁶

Lze se setkat i s případy, kdy žadatel podává novou žádost (v totožné věci), aniž by o jeho původní žádosti bylo pravomocně rozhodnuto. To se děje zejména v případech, kdy prvoinstanční orgán rozhodne, že žádost zamítne a účastník správního řízení podá proti tomuto rozhodnutí odvolání. Nicméně aniž by účastník vyčkal vydání rozhodnutí o odvolání, podá správnímu orgánu prvního stupně novou žádost v téže věci.

¹⁵³ Do těchto výjimek je nutno započít také § 100 správního řádu obnova řízení, a také přezkumné řízení v případě změny původního rozhodnutí dle § 97 odst. 3 správního řádu.

¹⁵⁴ VEDRAL., J., Komentář ke Správnímu řádu, II. vydání z roku 2012, str. 502-503

¹⁵⁵ Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě čj. 22 Ca 58/2000 – 31 z 20. 12. 2000

¹⁵⁶ Srovnej též rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě vydané pod sp. zn. 22 Ca 58/2000 „...v řízení zahajovaném na návrh mohou materiální právní moci nabýt pouze pozitivní správní rozhodnutí, zatímco negativní správní rozhodnutí nabývají pouze formální právní moci. Negativní rozhodnutí tak nebrání správnímu orgánu v provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí ve věci.“; www.judikaty.info.cz

V tomto případě se postupuje podle ustanovení § 48 odst. 1 správního řádu, které vychází ze zásady "non bis in idem", neboť zde je stanoveno, že zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu (překážka litispendence) v případě, že řízení nebylo ještě pravomocně skončeno. Totožnost věci by měla být definována v předmětu žádosti. Pokud zákon uvádí "jiný správní orgán", tím spíše by nemělo být zahájeno řízení v téže věci ani u stejného orgánu.¹⁵⁷

Zde lze také poukázat na obecné zásady činnosti správních orgánů (§ 2 - § 8 správního řádu), zejména na ustanovení § 8 odst. 1, podle kterého správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Je to právě dotčená osoba (žadatel), kdo je povinen správní orgány bezodkladně upozornit na to, že u různých správních orgánů (nebo u jiných orgánů veřejné moci) probíhá více řízení současně. Bez této součinnosti je mnohdy těžké předvídat, že zde existuje, zejména pokud se správní řízení vedou u různých správních orgánů, překážka litispendence.¹⁵⁸

I přesto, že tato část mé práce je zaměřená na překážky prováděných úkonů správními orgány, v tzv. „kvazisprávních řízeních“, se shora uvedené použije přiměřeně tak, aby nedošlo k porušení základních procesních principů.¹⁵⁹ Tuto tezi potvrzuje i devátý senát Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 21/2009: S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného předpisu. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Viz. Sb. Nejvyššího správního soudu č. 2905/2013

¹⁵⁸ FEDROVA, M., eprávo, článek Opakované podávání žádostí v téže věci 6/2013, www.epravo.cz

¹⁵⁹ A jak by se tedy měla vyřídit žádost o vydání stanoviska, pokud už stanovisko ve stejné věci bylo vydáno? Podle mého názoru lze aplikovat tzv. res administrata.

¹⁶⁰ Sb. Nejvyššího správního soudu č. 2381/2011

7.5. Konverze správních aktů

Konverze, jako jeden z možných způsobů nápravy vadných úkonů správních orgánů, je založena na tom, že správní úkon, který je jako určitý správní úkon vadný, je prohlášen za jiný správní úkon bezvadný, pokud splňuje všechny jeho obsahové a formální náležitosti.

Tento způsob je možné vztáhnout i na absolutní vady představující nicotnost (nulitu) správního rozhodnutí, a takto nedostatek správního aktu zhojit. To vyplývá z ustanovení § 157 správního řádu, kde se uvádí, že pokud tím nebude způsobena újma žádné z dotčených osob, může správní orgán usnesením prohlásit, že vyjádření, osvědčení anebo nicotné rozhodnutí, které má náležitosti jiného úkonu, je tím úkonem, jehož náležitosti splňuje, pokud byl příslušný oba předmětné úkony vydat nebo uskutečnit.

Je otázkou, jak bude nadřízený správní orgán postupovat v situaci, kdy podřízený správní orgán vydal závazné stanovisko namísto správního rozhodnutí a naopak, zda vydané závazné stanovisko může za určitých podmínek konvertovat na správní rozhodnutí podle ustanovení § 157 správního řádu, popřípadě zda může správní rozhodnutí konvertovat na závazné stanovisko.

Správní orgány jsou v některých případech oprávněny vydávat jak rozhodnutí ve správním řízení, tak závazná stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Forma aktu závisí na skutečnosti, zda na výstup správního orgánu navazuje svou rozhodovací pravomocí jiný správní orgán (například stavební úřad), či nikoli. Uvedené se jeví problematickým v případě aplikace stavebního zákona. Tento právní předpis sice dostatečně konkrétně popisuje jednotlivé případy, kdy správní orgán vydává závazné stanovisko, a kdy se jedná o správní rozhodnutí, nicméně i tak se v aplikační praxi vyskytují případy, kdy se náhled na následnou rozhodovací pravomoc v případě jednotlivých stavebních úřadů rozchází nebo kdy např. orgán památkové péče¹⁶¹ v důsledku nesprávné aplikace právního předpisu vydá správní akt, jehož forma z hlediska navazujícího postupu podle stavebního zákona následně není shledána jako správná.¹⁶²

¹⁶¹ Například ustanovení § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči, zní: „Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“

¹⁶² Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, Závěr č. 129 ze zasedání poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu dne 25. 10. 2013, K možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí, str. 2

Rozdíl mezi rozhodnutím a závazným stanoviskem z pohledu využití konverze spočívá v základním rozčlenění obou institutů. Rozhodnutí¹⁶³ je akt, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá,¹⁶⁴ zatímco závazné stanovisko je pouze úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazné stanovisko se vydává v režimu části čtvrté správního řádu, přičemž závazné stanovisko je možné „koordinovat“ s ostatními závaznými stanovisky dotčených orgánů dle § 136 správního řádu, zatímco správní rozhodnutí nikoliv.

Pokud bylo namísto závazného stanoviska vydáno správní rozhodnutí, nabízí se náprava pomocí aplikace § 157 správního řádu, upravujícího tzv. konverzi úkonu správního orgánu. Způsob nápravy vadných úkonů správních orgánů prostřednictvím konverze je založen na principu, že

¹⁶³ Poměrně širokou definici správního rozhodnutí nabízí také soudní řád správní ve svém ustanovení § 65 odst. 1: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento zvláštní zákon jinak.“

K tomuto srovnej judikaturu Ústavního soudu – usnesení IV. ÚS 233/02, rovněž srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu A Afs 147/2005, kde je mj. uvedeno: „Pojem rozhodnutí dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“

Mohou tedy, na jednu stranu, nastat případy, kdy úkon správního orgánu není označen jako rozhodnutí, a přitom je považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, na stranu druhé může existovat situace, kdy určitý úkon jako rozhodnutí označen je, avšak nespĺňuje kritéria citovaného ustanovení. K této situaci se přehledně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 2.7.2008 uvedeným pod č.j. 1 Ans 5/2008-104 – úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoliv podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 odst. 1 soudního řádu správního). Pokud však správní orgán ve svém přípisu vysvětlil, že mu věc nebyla vrácena k dalšímu řízení, a že o ní nemůže a nebude dále nijak rozhodovat, nečiní v závěru obsažená věta „považujte tento dopis za zastavení řízení“ z takového přípisu rozhodnutí, proti němuž by bylo možno podat odvolání.

Nejvyšší správní soud však i v některých rozhodnutích materiální pojetí poněkud zúžil, když možnost subsumpce určitého úkonu správního orgánu pod § 65 soudního řádu správního navázal na předepsanou formu správního rozhodnutí. K tomu srov. Usnesení Nejvyššího správního soudu 2 As 86/2010, kde druhý rozšířený senát vyslovil názor: „...ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a napĺňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona.“

¹⁶⁴ Ustanovení § 9 a § 67 správního řádu

úkon správního orgánu, který je jako určitý správní úkon vadný (a nebyl by vadný jako jiný správní úkon) bude považován, resp. prohlášen za tento jiný správní úkon, pokud splňuje všechny obsahové a formální náležitosti onoho jiného úkonu. Správní orgán totiž může podle § 157 správního řádu usnesením prohlásit, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení anebo nicotné rozhodnutí, jež má náležitosti jiného úkonu, je ve skutečnosti tím úkonem správního orgánu, jehož náležitosti splňuje, pokud je správní orgán (věcně a místně) příslušný vydat nebo uskutečnit oba předmětné úkony a nebude-li tímto postupem způsobena újma žádné z dotčených osob.

Konverze úkonu správního orgánu v jiný úkon je tak zásadně možná jen mezi takovými úkony, na které se vztahuje část čtvrtá správního řádu, resp. takovým způsobem, že se z nicotného rozhodnutí stane úkon podle části čtvrté.¹⁶⁵

Vadný úkon správního orgánu však může konvertovat pouze na jiný úkon se stejnou, nebo s nižší intenzitou právních účinků, než kterou měl mít vadný úkon. K tomu, aby správní orgán mohl vydat usnesení o konverzi (tedy usnesení o tom, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení anebo nicotné rozhodnutí, které má náležitosti jiného úkonu, je tím úkonem, jehož náležitosti splňuje), musí být naplněna podmínka, aby byl příslušný k vydání obou předmětných úkonů (tzn. jak původního, tak i toho, který má být výsledkem konverze). Tuto podmínku lze považovat za splněnou, pokud závazná stanoviska či správní rozhodnutí vydávají tytéž správní orgány. Usnesení správního orgánu o konverzi se poté oznámí dotčeným osobám (jelikož se nejedná o usnesení, které by se pouze poznamenalo do spisu).¹⁶⁶

Dle poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, ze smyslu citovaných ustanovení správního řádu vyplývá možnost, aby došlo ke **konverzi správního rozhodnutí na závazné stanovisko (na úkon s nižší intenzitou právních účinků)**.¹⁶⁷ Prostřednictvím provedené konverze nemůže být žádné z dotčených osob způsobena újma, naopak uvedený postup směřuje k přeměně správního aktu do aktu s odpovídající formou. Vede k nápravě předchozího omylu správního orgánu, který by jinak bylo nutno napravit zrušením rozhodnutí v rámci přezkumného

¹⁶⁵ Srov. VEDRAL. J., Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha : Polygon, 2012, str. 1237 a násl.

¹⁶⁶ Ovšem otázkou zůstává, zda mohou dotčené osoby podat proti tomuto usnesení odvolání (neboť provádění konverze nelze označit za správní řízení, které by mělo účastníky dle § 27 správního řádu). Uvedené usnesení by tak bylo možno přezkoumat v přezkumném řízení. Srov. Vedral. J., Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha : Polygon, 2012, str. 1238

¹⁶⁷ Pokud § 157 správního řádu připouští konverzi u nicotných rozhodnutí, tím spíše lze aplikaci tohoto ustanovení připustit v situaci, kdy bude prováděna konverze správního rozhodnutí, vydaného podle části druhé, na úkon s nižší intenzitou právních účinků, vydaného podle části čtvrté správního řádu.

řízení a provedením nového úkonu podle části čtvrté správního řádu. Takový postup by znamenal přepjatý formalismus v porovnání s daleko jednodušším a efektivnějším postupem dle § 157 správního řádu.

Konverze se však rozhodně neuplatní v opačném případě (kdy správní orgán vydá závazné stanovisko tam, kde zákon předpokládá vydání správního rozhodnutí). Vzhledem k výše uvedenému nemůže dojít ke konverzi závazného stanoviska na rozhodnutí, neboť postup správního orgánu, který jeho vydání předchází, má zcela jinou povahu a nesplňuje zejména formální náležitosti správního řízení. Uvedený závadný stav je možno napravit pouze zahájením¹⁶⁸ nového správního řízení, které již zajistí všem účastníkům řízení možnost uplatnit v plném rozsahu jejich procesní práva a jehož výsledkem bude vydání správního aktu ve formě rozhodnutí.¹⁶⁹

Rovněž si kladu otázku, jak bude nadřízený správní orgán postupovat v případě, pokud vyvstane potřeba využití institutu konverze úkonů správních orgánů, zda lze změnu právní formy provést v rámci přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu. Příslušný správní orgán k provedení konverze je správní orgán, který původní rozhodnutí vydal a jsem přesvědčena o tom, že v souladu se zněním § 157 správního řádu může procesně postupovat a napravit tímto způsobem vadný správní úkon. Není tedy nutné, aby nadřízený správní orgán dle § 95 odst. 1 správního řádu zahajoval přezkumné řízení. Proto lze také dovodit, že zjistí-li nadřízený správní orgán v průběhu přezkumného řízení potřebu konverze příslušného úkonu, měl by o tomto prvoinstanční orgán uvědomit a již zahájené přezkumné řízení zastavit.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Zpravidla je však správní řízení již zahájeno podáním původní žádosti.

¹⁶⁹ Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, Závěr č. 129 ze zasedání poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu dne 25. 10. 2013, K možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí, str. 4

¹⁷⁰ Nejčastější důvod pro zastavení přezkumného řízení je uveden v § 94 odst. 4 správního řádu.

8. Nečinnost při vydávání stanovisek dotčených orgánů

Listina základních práv a svobod v článku 18 odst. 1 zaručuje každému právo obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Individuální podání označovaná právní úpravou různě, kromě žádostí, návrhů, podání a stížností může jít i o podněty nebo různé druhy opravných prostředků. Článek 18 Listiny garantuje také právo petiční, které má z povahy věci kolektivní charakter. Při realizaci petičního práva dochází k tvorbě a podání petic,¹⁷¹ týkajících se věcí veřejného nebo jiného společného zájmu více osob. Práva garantovaná článkem 18 Listiny řadíme mezi politická práva a svobody, k jejichž realizaci je nutné aktivní jednání jejich nositele (tzv. status activus). **Právo na přiměřenou délku řízení je jedním z atributů práva na spravedlivý proces.** Listina ve své hlavě páté garantuje každému právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Jedná se zejména o správní orgány, které jako "jiné orgány" ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny poskytují ochranu právům osob, a to prostřednictvím různorodých forem činnosti správních orgánů, z nichž nejfrekventovanější je rozhodování ve správním řízení. I pro správní řízení je třeba připomenout právo každého na projednání věci bez zbytečných průtahů¹⁷² spolu s právem vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, garantované článkem 38 odst. 2 Listiny, jemuž odpovídá povinnost správních orgánů realizaci tohoto práva zajistit. Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě je třeba vnímat také v kontextu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod¹⁷³ a Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) o dobré veřejné správě, které orgánům

¹⁷¹ Blíže viz zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

¹⁷² Pojem "zbytečné průtahy" český právní řád výslovně nedefinuje. Pod tímto pojmem je třeba rozumět nečinnost v tom nejširším smyslu, tzn. jakoukoli nečinnost orgánů veřejné moci ve všech případech, kdy jim zákon ukládá povinnost konat. Ústavní soud hodnotí jako protiústavní nečinnost státních orgánů a ve své judikatuře stav nečinnosti označuje jako denegatio iustitiae. Ačkoli se jedná především o případy nepřiměřených průtahů v řízení před soudy, způsobené zejména absencí lhůt v procesních předpisech, i nečinnost správních orgánů Ústavní soud posuzuje podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR jako "jiný zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod".

¹⁷³ V České republice publikované pod č. 209/1992 Sb. Také označovaná jako tzv. "Evropská úmluva".

veřejné správy v ustanovení části I., článku 7. ukládá konat a plnit své povinnosti v přiměřené lhůtě.¹⁷⁴

Opustím-li ústavně zaručené principy, v rámci řešení možného obstrukčního jednání dotčeného správního orgánu, důležitá role je v této věci přikládána obecným principům dobré správy.¹⁷⁵ Obecně lze říci, že bude-li v rámci správních činností porušena zásada legality vč. dalších principů dobré správy, ať již v rámci aktivity dotčeného správního orgánu či jeho pasivity, bude naplněno oprávnění účastníka (žadatele/zúčastněné osoby) domáhat se ochrany, neboť každý účastník má své legitimní očekávání, že v jeho věci bude rozhodnuto řádně a včas.

Nečinnost S. Skulová **charakterizuje** jako nedostatek aktivity v těch případech, kdy správní orgán měl realizovat příslušnou, zákonem předvídanou formu činnosti, a to ve stanovené lhůtě což navozuje rovněž stav nezákonnosti a nesprávného výkonu veřejné správy.¹⁷⁶

Podobně judikoval nečinnost Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku čj. 3 Ans 1/2004-115 a čj. 8 Ans 1/2005-90: „...jde o protiprávní nečinnost tam, kde správní orgán měl podle zákona jednat a nekonal, rozumí se ve stanovené lhůtě. Není přitom rozhodné, zda má účastník řízení na určitý obsah rozhodnutí ve věci právní nárok či nikoli. Podstatné je pouze to, že příslušný správní orgán, jenž má pravomoc vydat rozhodnutí, resp. učinit jiný správní úkon, tak nečiní.“

Pokud správní orgán rozhoduje či postupuje podle vlastní volné úvahy, nečinnost nastává v těch případech správního uvážení, kde správní orgán nepoužije tzv. uvážení volby, tedy v situaci, kdy správní orgán je povinen vyvinout zákonem stanovený druh činnosti a zvolit jedno z více

¹⁷⁴ POSPIŠILOVÁ, S., Iniciace opatření proti nečinnosti správního orgánu jako specifická forma realizace práva zakotveného v čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, <https://www.law.muni.cz/sborniky>

¹⁷⁵ V rámci posuzování aktivity či netečnosti správních orgánů je nutné se zaměřit na to, zda nebyla porušena především zásada proporcionality, zákaz zneužití správního uvážení, zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, zásadu legitimního očekávání, ochranu procesních práv účastníků (dotčených osob), zásadu ochrany veřejného zájmu, rychlosti a hospodárnosti, souladnosti postupů a spolupráce správních orgánů.

¹⁷⁶ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: A. Čeněk, 2012. s. 214

možných zákonných řešení. V tomto případě by nečinnost znamenala, že správní orgán nezvolil žádné zákonem předvídaných či možných řešení a svoji pravomoc neoprávněně nevyužil. Zůstal nečinný tam, kde měl povinnost učinit potřebný úkon nebo vydat rozhodnutí, ve lhůtě, kterou mu zákon ukládá či v její přiměřené podobě, a to v některé zákonem předvídaných nebo připuštěných variant.¹⁷⁷

Správní řád ve své hlavě sedmé, ustanovení § 80 konkretizuje způsoby zjednání nápravy v případech, kdy správní orgán nečiní úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo bez zbytečných průtahů nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena (vztahuje se i na správní postupy dotčených orgánů).¹⁷⁸ Dle citovaného ustanovení v případě, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci ve shora uvedených lhůtách, učiní nadřízený správní orgán ex officio některá opatření proti nečinnosti (viz. § 80 odst. 4 správního řádu).

Formulace je zde imperativní, z čehož plyne, že v případě nezasáhne-li v takovém případě nadřízený správní orgán, měl by přijmout příslušná opatření jemu správní orgán nadřízený (tzv. „nadřízený nadřízeného“).

Výraz přiměřeně patří k neurčitým právním pojmům, které musí vyložit aplikující orgán. Třebaže každá situace je svým způsobem unikátní, lze tu stanovit určitá kritéria na základě předchozí praxe správních úřadů a zejména soudní judikatury. Inspirativní jsou v tomto ohledu argumenty Evropského soudu pro lidská práva. Podle něj je třeba přihlížet ke složitosti případu (což může ovlivnit nejen věcná stránka projednávané záležitosti, ale také značný počet účastníků, složitost dokazování a skutečnost, že je ve věci účasten zahraniční prvek), chování účastníků řízení, ale také závažnosti věci, kterou je třeba řešit.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Sborník z letního mezinárodního workshopu, N. Správní řád a místní samospráva, Kadečka, S., Kliková, A., MU Brno, 2006, str. 138

¹⁷⁸ Z uvedeného vyplývá, že toto ustanovení se použije i při všech postupech správních orgánů vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu) a podpůrně též v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám odpovídající úpravu neobsahuje (§ 177 odst. 1 správního řádu)

¹⁷⁹ Viz. rozsudky ve věci Obermeier versus Rakousko, Zuzčák a Zuzčáková versus Slovensko; obsáhlý přehled judikatury Evropského soudu ve věci délky řízení je uveden např. v monografii FRUMANOVA, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu, Praha: Linde, 2005

V mnoha ohledech obdobně či zcela shodně, případně i s odkazem na judikaturu Evropského soudu, interpretuje pojem přiměřenosti také Ústavní soud. Mezi jinými vícekrát konstatoval, že pro posouzení přiměřenosti, resp. nepřiměřenosti délky řízení není rozhodující ani subjektivní stav orgánu, který rozhoduje, ani objektivní stav celkové úpravy jeho organizace, včetně množství věcí, které má projednávat či jeho technického zázemí, a zdůraznil, že povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečných průtahů má příslušný orgán i tehdy, když se na těchto průtazích podílejí účastníci řízení.^{180 181}

V praxi se velmi často stává, že žádost je projednávána správním orgánem ve lhůtě delší, než je lhůta zákonná či přiměřená. V těchto případech řízení sice probíhá, ale z okolností je patrné, že příslušný orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro rozhodnutí o žádosti, nebo nebude moci v řízení řádně pokračovat. Správní řád pro tyto případy zakotvuje *možnost* zahájení opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem. Z toho však nelze dovodit, že je na jeho úvaze, zda opatření učiní či nikoliv. Správní řád tím vyjadřuje, že jde o jeho zmocnění opatření přijmout dojde-li k závěru, že lhůta nebude dodržena, resp. v řízení nebude řádně pokračováno. Nadřízený správní orgán by v daném případě měl přikázat nečinnému orgánu (fakticky se nejedná o rozhodnutí, ale o pokyn, výzvu), aby přestal s prodléváním, nečinil nesmyslné a neúčelné úkony, například s cílem záměrně protahovat řízení a účelem nesměřujícím k dosažení a zjištění pro věc podstatných skutkových okolností (např. opatřil podklady, provedl důkazy apod.) nebo již vydal rozhodnutí. Takový postup bude na místě v případě, kdy lhůta k vydání rozhodnutí byla zatím jen krátce překročena a právům účastníků řízení nehrozí vážnější újma. Sporné ovšem je, jak postupovat, pokud instančně, ale nikoli služebně podřízený orgán toho pokynu neuposlechne. Jedinou možností se zdá být využití ostatních prostředků k nápravě. Správní řád dále totiž

¹⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ans 10/2006-59

¹⁸¹ MATES, P., Ochrana před nečinností správních orgánů, kol. autorů KADEČKA, MAREK, Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník příspěvků, Pzeň, A. Čeněk, 2009, s. 98-99

nestanoví žádná kritéria pro stanovení délky lhůty, v níž má být náprava zjednána. Z povahy věci plyne, že by měla být taková, aby řízení bylo co nejdříve ukončeno.¹⁸²

Další variantou řešení nečinnosti správního orgánu je možnost **atrakce** nadřízeným správním orgánem. Atrakce se tak děje usnesením a dochází ke změně příslušnosti k rozhodování, protože věc bude řešit jiný místně příslušný orgán. Rovněž může nadřízený správní orgán, usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení (delegace věci věcně příslušnému správnímu orgánu).

K posuzování nečinnosti a přijímání opatření proti nečinnosti *nadřízeného správního orgánu* se vyjádřil v několika svých rozsudcích Nejvyšší správní soud, tak např. rozsudek ze dne 29.11.2007, č.j. 3 Ans 3/2007-61: „nadřízeností ve smyslu ustanovení správního řádu je totiž nutno rozumět nadřízenost organizační, která se týká řízení a je výrazem subordinační jako principu charakteristického pro výkon státní správy. Znamená, že vztahy mezi orgány na daném úseku státní správy jsou hierarchicky uspořádány, a to tak, že každý orgán nižšího stupně je organizačně podřízen orgánu stupně vyššího, jenž má vůči němu řídicí pravomoci. Tento nadřízený orgán je pak zpravidla i orgán instančně vyšším, povoláním k rozhodování o řádných opravných prostředcích proti rozhodnutí orgánu podřízeného.“

Poslední možností řešení nečinnosti správního orgánu je *přiměřené prodloužení zákonné lhůty* pro vydání rozhodnutí. Jsem toho názoru, že tohoto opatření by měl nadřízený správní orgán využít toliko v krajním případě, kdy je zjevné, vzhledem k složitosti věci, že se nepodaří dodržet stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí. V daném ohledu jde tedy o preventivní zákrok, kdy je ze strany nadřízeného správního orgánu „předem“ prodloužena lhůta.

Otázkou však zůstává, zda by mohla být lhůta prodloužena i opětovně. Podle správního řádu platného do roku 2006 se taková možnost nevylučovala zejména s poukazem na fakt, že prodloužení se činilo neformálně, přičemž další možnosti zjednání nápravy, vyjímaje málo

¹⁸² MATES, P., Ochrana před nečinností správních orgánů, kol. autorů KADEČKA, MAREK, Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník příspěvků, Pzeň, A. Čeněk, 2009, s. 102

používané atrakce, nepřicházely v úvahu. Jinak je tomu podle platné právní úpravy. Pokud bychom se přidrželi gramatického výkladu, je třeba dospět k závěru, že je to vyloučeno již vzhledem k tomu, že citované ustanovení používá výrazu „může prodloužit“, tedy jen jednou. Důležitější je však zřejmě výklad systematický. Prodloužení lhůty je jedním z možných řešení, jehož využití je vázáno na zmíněnou podmínku, že v jejím rámci bude vydáno rozhodnutí. Pokud by se tak nestalo, znamená to, že tato podmínka splněna nebyla, a nadřízený správní orgán proto musí sáhnout k jiným prostředkům, tj. zejména k atrakci a delegaci.¹⁸³

Tuto tezi potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2013, č.j. 1 Ans 19-2012-43 „...lhůta pro vydání rozhodnutí dle správního řádu může být prodlužována pouze ve výjimečných a řádně odůvodněných případech. Opakované prodlužování lhůty odůvodněné pouze tím, že doposud nebylo shromážděno dostatečné množství podkladů pro vydání rozhodnutí, nelze považovat za přiměřené.“.

Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Ans 1/2007-100, po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, musí účastník řízení uplatnit opatření proti nečinnosti v případě, že se bude chtít následně domávat žalobou ochrany proti nečinnosti podle § 79 soudního řádu správního, protože předpokladem úspěšné žaloby je také to, že účastník bezvýsledně vyčerpal prostředky, které příslušný procesní předpis pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, použití prostředků proti nečinnosti zahrnuje širší škálu aktů, činností správních orgánů, než je rozhodnutí ve věci samé. Vždy by se však měly týkat subjektivního práva účastníka řízení.

Abychom dosáhli kompletního posouzení a výkladu, týkajícího se nečinnosti správního orgánu, je nutno doplnit do celého tohoto „systému“ ještě řešení následků nečinnosti správního orgánu, resp. je nutno zmínit právní odpovědnost za újmu, která z uvedené nečinnosti vznikla

¹⁸³ MATES, P., Ochrana před nečinností správních orgánů, kol. autorů KADEČKA, MAREK, Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník příspěvků, Pzeň, A. Čeněk, 2009, s. 103

dotčeným osobám, včetně poskytnutí odpovídající kompenzace či zadostiučinění za takto vzniklou újmu.¹⁸⁴

Přitom může jít o újmu materiální (škodu), anebo újmu nemajetkovou (morální), způsobené nezákonnou nečinností.¹⁸⁵ Zákonná úprava uvedená v předchozím odstavci podřazuje takovou nečinnost pod širší pojem „nesprávný úřední postup“.^{186 187}

Důvodem proč zde komplexně uvádím právní úpravu a judikaturu „obecného“ institutu nečinnosti jako právní pojem nejvíce užívaný ve správních řízeních je jeho souvislost s § 154 správního řádu, který umožňuje použití dalších ustanovení správního řádu v případě, jsou-li potřebná. A vzhledem k tomu, že správní řád explicitně úpravu postupu při nečinnosti dotčeného orgánu nezakotvuje, je třeba přiměřeně použít ustanovení správního řádu, která se ochrannou před nečinností zabývají.

Pak je tedy jednoznačné, že ustanovení § 80 správního řádu není koncipováno jen pro potřeby správního řízení (část druhá a třetí správního řádu), ale s ohledem na dikci § 6 odst. 1 správního řádu, lze dovodit, že uvedené ustanovení rozšiřuje rozsah působnosti ustanovení § 80 správního řádu vedle správního řízení také na vydávání závazných stanovisek, vyjádření, osvědčení a sdělení, na uzavírání veřejnoprávních smluv a také na vydávání opatření obecné povahy, či se vztahuje na vyřizování stížností dle § 175 správního řádu.¹⁸⁸

¹⁸⁴ § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

¹⁸⁵ K rozlišení znaků, a z toho plynoucího naplnění rozdílných podmínek pro uplatnění nároku v případě nezákonného rozhodnutí na straně jedné a nesprávného úředního postupu, včetně nečinnosti, na straně druhé, směřuje četná judikatura civilních soudů, zejména Nejvyššího soudu ČR.

¹⁸⁶ SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: A. Čeněk, 2012. s. 230

¹⁸⁷ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2003, sp. zn. 6 A 171/2002-41: „...Průtahy v řízení nemají zpravidla vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí. Z těchto důvodů nelze rozhodnutí správního orgánu zrušit pouze pro průtahy v řízení.“

¹⁸⁸ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vydání, Praha: Leges, 2017, s. 265

Pokud dotčený orgán nezašle stanovisko ve lhůtě přiměřené, tj. v souladu se zásadou dobré správy, je možné přiměřeně využít ustanovení § 80 správního řádu, resp. podat orgánu, který je nadřízený orgánu, jenž stanovisko ve lhůtě nevydal, podnět k opatření proti nečinnosti.

Ve smyslu shora uvedeného, kategorie tzv. jiných správních úkonů podle části čtvrté přitom není bezesbýtku vyloučena ani z předmětu zájmu právní úpravy správního soudnictví.

Soudní řád správní tak například jmenovitě z okruhu těchto jiných úkonů výslovně míří na ochranu *osvědčení*, a to ve spojení s nečinností. Konkrétně § 79 odst. 1 soudního řádu správního výslovně počítá s tím, že v případě nečinnosti správního orgánu se lze u soudu za zákonem stanovených podmínek (tedy i po vyčerpání možností daných správním řádem v § 80), žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnosti vydat osvědčení (jako tzv. jiný jmenovitý správní akt). Do jisté míry obdobně se lze, v případě neformalizovaných aktů, domáhat také soudní ochrany ve smyslu § 82-87 soudního řádu správního v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.¹⁸⁹ Řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu přichází ve správním soudnictví v úvahu na základě podané žaloby toho, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím. Takový subjekt se může domáhat ochrany proti takovému zásahu, pokud takový zásah trvá, nebo pokud trvají jeho důsledky, anebo pokud hrozí opakování takového zásahu, popřípadě se může domáhat toliko určení, že zásah byl nezákonný (více viz. kapitola jedenáctá této práce).¹⁹⁰

¹⁸⁹ Detailně viz. Sb. Nejvyššího správního soudu č. 2206/2011 a 2600/2012

¹⁹⁰ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: A. Čeněk, 2017. s. 352-353

9. Řešení rozporů mezi jednotlivými stanovisky a protichůdnost stanovisek dotčených orgánů

V praxi se může stát, že v jedné věci vydává stanoviska více věcně příslušných dotčených orgánů vždy s ohledem na zájmy chráněné v jeho správním obvodu. Možným příkladem¹⁹¹ může být vydání závazného stanoviska v rámci ochrany životního prostředí ke stavebnímu záměru na území hlavního města Prahy. Stavebník obvykle žádá o vydání koordinovaného závazného stanoviska věcně a místně příslušný odbor životního prostředí úřadu městské části a rovněž žádá o vydání téhož koordinovaného stanoviska odbor životního prostředí (odbor ochrany prostředí) Magistrátu hlavního města Prahy. Součástí obou koordinovaných závazných stanovisek je i vyjádření dle § 11 odst. 3 zákona na ochranu ovzduší. Právě tento příklad v sobě odráží nedostatečně zakotvenou speciální právní úpravu, která umožňuje vydání vyjádření dvěma dotčenými orgány, a to ve stejné věci. Následně můžeme jen spekulovat v kolika procentech případů mohou být tato vyjádření odlišná?

Obecně je taková praxe nezákonná, neboť primárně není v souladu s procesními pravidly (následně by se pak jednalo o porušení např. § 5 správního řádu – smírné odstranění rozporů, § 8 zakotvující povinnost správních orgánů v zájmu dobré správy spolupracovat). V praxi tyto situace způsobují komplikace hlavně v případech, kdy každý z věcně příslušných orgánů bude ve stanovisku uplatňovat například rozdílnou formulaci podmínky, upravující obdobnou otázku nebo dokonce může dojít k situaci, že v jednotlivých stanoviscích stanovené podmínky budou navzájem protichůdné a současně tak nesplnitelné.

Ve věci rozhodující správní orgán by měl postupovat tak, že osloví se žádostí o vydání závazného stanoviska všechny místně v úvahu připadající dotčené správní orgány a požádá je, aby se v souladu s § 11 správního řádu buď dohodly, nebo iniciovaly procesní postup u jim nejbližše společně nadřízeného správního orgánu. Není-li takového orgánu, určí místní příslušnost usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží.

¹⁹¹ V této části kapitoly 9. nejprve uvádím obecný příklad, dále v kapitole 9.1. problematiku blíže analyzuji.

9.1. Případy rozporů v požadavcích dotčených orgánů na ochranu jednotlivých veřejných zájmů

Samostatnou problematiku představuje řešení rozporů v případě vydávání koordinovaného závazného stanoviska. Podle § 4 odst. 6 věty druhé stavebního zákona (výkladem a contrario) koordinované závazné stanovisko nelze vydat, a to v případě, jsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. V případě, kdy jednotlivé vnitřní organizační útvary (odbory, referáty apod.) obecního (krajského) úřadu zastávají rozporná stanoviska, se nejedná o rozpor mezi dotčenými orgány navzájem ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu, neboť správním orgánem je tento obecní (krajský) úřad jako celek, a nikoliv jeho vnitřní organizační útvary. *Ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu se vztahuje pouze na rozpor mezi dvěma správními orgány a nikoliv na „rozpory“ uvnitř jednoho správního orgánu.* V těchto případech proto „rozpory“ jednotlivých útvarů v dané věci řeší starosta jako vedoucí obecního úřadu, resp. ředitel krajského úřadu jako jeho vedoucí. To neznamená automaticky, že by nepřihlédl k legitimním požadavkům příslušného odboru, které vyplývají ze zvláštního zákona. Výsledkem celkové koordinace totiž může být také negativní stanovisko k danému záměru. Smyslem shora citovaného ustanovení o nemožnosti vydat koordinované závazné stanovisko v případě rozporů je požadavek, aby žadatel neobdržel soupis neuspořádaných a vzájemně rozporných požadavků, které de facto nelze realizovat. Podle ustanovení § 4 odst. 6 věty druhé stavebního zákona bude vydáno „pozitivní“ koordinované závazné stanovisko s obsahem „nerozporných“ veřejných zájmů nebo bude vydáno „negativní“ koordinované závazné stanovisko, pokud z hlediska jednoho veřejného zájmu příslušný správní orgán se záměrem nesouhlasí. Případně lze vydat v dané věci koordinované závazné stanovisko „nerozporných“ veřejných zájmů a samostatně stanovisko negativní. Volba aplikace jednotlivých možností závisí v konkrétním případě od charakteru příslušného rozporu a veřejného zájmu.

Obecně lze rozdělit skutečné rozpory na meritorní neboli zásadní z hlediska souhlasu nebo nesouhlasu se záměrem jako takovým, a na rozpory podmíněné, respektive vyplývající z podmínek stanovených příslušným dotčeným orgánem podle zvláštního zákona k realizaci záměru. V prvním

případě si lze představit vydání negativního koordinovaného závazného stanoviska poté, co příslušný obecní (krajský) úřad posoudí žádost z hlediska několika zvláštních zákonů, přičemž podle jednoho zvláštního zákona se záměrem zásadně nesouhlasí. Ve druhém případě by měl být odstraněn rozpor v rámci příslušného správního orgánu (obecního nebo krajského úřadu). V případě nečinnosti starosty (ředitele krajského úřadu) při řešení „rozporů“ jednotlivých odborů obecního úřadu, přichází v úvahu uplatnění působnosti nadřízeného orgánu ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu (opatření proti nečinnosti obecního úřadu).¹⁹²

9.2. Řešení rozporů, týkajících se řešení otázky v meritu věci

Zakotvená právní úprava § 136 odst. 6 správního řádu, obsahuje právní úpravu řešení rozporů týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování, k nimž došlo mezi správním orgánem, který vede řízení, na jedné straně a dotčeným orgánem či dotčenými orgány na straně druhé nebo mezi dotčenými orgány navzájem. Podle § 50 odst. 4 správního řádu hodnotí správní orgán podklady pro vydání rozhodnutí podle své úvahy, ovšem pokud zákon nestanoví, že je některý podklad pro správní orgán závazný, jako je tomu v případě závazného stanoviska, jehož obsah je podle § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.¹⁹³

Zde je nutno připomenout, že zákon č. 225/2017 Sb., účinný od 1.1.2018 novelizoval i § 149 odst. 2 správního řádu, který specifikuje, že závazné stanovisko obsahuje nově závaznou část a odůvodnění. V závazné části by měl být především uveden souhlas či nesouhlas se stavebním záměrem, a v případě souhlasu řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, tzn.

¹⁹² Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, Koordinované závazné stanovisko, 2007, zdroj: www.mmr.cz

¹⁹³ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016, s. 657

v podstatě uvedení podmínek pro umístění a realizaci záměru (dle *lex specialis*), ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání, a další ustanovení právních předpisů, na nichž je obsah závazné části založen. V odůvodnění by pak měly být uvedeny důvody, o které se závazné stanovisko opírá, jaké podklady měl dotčený orgán pro vydání závazného stanoviska k dispozici, jakými úvahami se dotčený orgán řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Vzhledem k tomu, že rozpor může nastat jak mezi obsahem závazného stanoviska a závěrem, k němuž došel správní orgán, který vede řízení, tak mezi obsahem závazných stanovisek vydaných různými dotčenými orgány, toto kogentní, nové ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu může příkladným a profesionálním vypracováním závazného stanoviska, těmto problémům efektivně předcházet.

Pokud i tak dojde ke vzniku výše uvedeného rozporu, postupuje se přiměřeně při jeho řešení dle ustanovení § 133 správního řádu. Správní orgány, mezi nimiž došlo k rozporu (ať už jde o rozpor mezi správním orgánem, který vede řízení, a dotčeným správním orgánem, nebo o rozpor mezi dotčenými orgány navzájem), jsou povinny to bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich rozpor rozhodne, Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají rozpor ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům. Ústřední správní úřady projednají rozpor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy nás prvního z nich dojde poslednímu. Jde-li o rozpor, který vznikl mezi ústředními správními úřady, projednají jej tyto ústřední správní úřady přímo v dohodovacím řízení. Je-li dohodovací řízení bezvysledné, je ústřední správní úřad, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, povinen bez zbytečného odkladu předložit zprávu o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů k řešení vládě.

Postup řešení rozporů upravený v tomto ustanovení se nevztahuje na řešení rozporů, na jehož jedné straně stojí územní samosprávný celek, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Tím správní řád navazuje na ústavně garantované právo územních samosprávných celků na samosprávu (viz čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy). V případě, že

by územní samosprávný celek, který byl v řízení dotčeným orgánem podle odstavce 2, považoval výsledné rozhodnutí ve věci za zásah do svého práva na samosprávu, může podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu [viz. čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, podle něhož Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, podle něhož zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku je oprávněno podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu].¹⁹⁴

Při postupu podle tohoto odstavce platí obdobně § 133 odst. 6 správního řádu o stavění běhu lhůt týkajících se provádění úkonů v řízení. Po dobu řešení rozporu mezi správním orgánem, který vede řízení, a dotčeným správním orgánem nebo rozporu mezi dotčenými orgány navzájem tedy lhůty týkající se provádění úkonů v řízení (samozřejmě včetně lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu) neběží.

V souvislosti s vydáváním závazných stanovisek dotčenými orgány jako podkladu do správních řízení vedených dle stavebního zákona a možným rozporem mezi vydanými stanovisky se precedenčně vyjádřil Městský soud v Praze dne 18.6.2009: vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností stejně jako vyjádření krajského úřadu podle § 3 odst. 1 zákona o státní památkové péči, není tzv. závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, ale jde o stanovisko vydané v režimu § 154 citovaného zákona. Proto se v případě rozdílných stanovisek mezi nimi a Ministerstvem kultury neuplatní postup podle § 136 odst. 6 správního řádu. Ministerstvo kultury, které rozhoduje o prohlášení věci kulturní památkou, tedy rozhoduje ve věci samé, již z toho důvodu není oprávněno podat opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým se podle § 156 odst. 2 správního řádu ruší předchozí vyjádření obecního úřadu s rozšířenou působností vydané podle § 3 zákona o státní památkové péči.¹⁹⁵

¹⁹⁴ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016, s. 658

¹⁹⁵ Rozhodnutí Městského soudu v Praze čj. 11 Ca 159/2008-60, www.judikaty.info

10. Systémová podjatost správních orgánů a vzájemná součinnost stavebních úřadů a dotčených orgánů

V souvislosti s výkonem veřejné správy na úrovni obcí, a do určité míry i krajů, se posledních několik let v praxi, a to za hojného přispění judikatury správních soudů, výrazněji diskutuje o problému tzv. systémové podjatosti oprávněných úředních osob při některých správních řízeních. Jmenovitě se jedná o případy správních řízení před orgány územních samosprávních celků všude tam, kde daný orgán obce či kraje vede správní řízení v přenesené působnosti nebo je oprávněn podle speciálního předpisu vydat závazné stanovisko, přičemž v případě správního řízení může být jedním z účastníků právě obec či kraj (jako nositel působnosti samostatné), jejíž orgán v dané věci rozhoduje (například v řízení o povolení kácení dřevin, v územních řízeních o umístění stavby, v řízení o povolení stavby, apod.).¹⁹⁶

Institut podjatosti ve správním řízení, jinými slovy - vyloučení z projednávání a rozhodování věci, je upraven v § 14 správního řádu, samozřejmě ve spojení s požadavkem na nestrannost úředních osob, rozhodujících ve správních řízeních. Toto ustanovení zakotvuje, že každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Podjatost je také namítána při postupu podle části čtvrté správního řádu. Ustanovení § 154 správního řádu umožňuje v případě, kdy správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, postupovat obdobně mj. také podle § 14 správního řádu. Námitku

¹⁹⁶ PRŮCHA, P., Bulletin Stavební právo č. 2/2015,., Ještě k tzv. systémové podjatosti ve správním řízení, str. 42

podjatosti mohou v tomto případě podat dotčené osoby, tj. osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu).

Výše zmíněné předpoklady se uplatní také tehdy, je-li shledána systémová podjatost v řízení, jemuž předcházelo vydání závazných stanovisek. Je třeba vycházet z toho, že postup směřující k vydání závazného stanoviska (podle části čtvrté správního řádu) není součástí následného správního řízení a vyloučení z důvodu podjatosti může mít účinky vždy jen ve vztahu ke konkrétnímu řízení. Je tedy možné, aby samy úřední osoby informovaly služebně nadřízenou osobu nebo toho, kdo má obdobné postavení, o tom, že je zde okolnost nasvědčující, že je úřední osoba vyloučena i při vydávání závazného stanoviska. Pokud však závazná stanoviska už byla vydána dříve, mají být v navazujícím řízení považována za platná.¹⁹⁷

V praxi se pak často stává, že například pokud úředník obecního úřadu rozhoduje o věci, na níž má obec výrazný zájem, lze u něho důvodně pochybovat o jeho nestrannosti. Úředník je zaměstnancem obce a je tak na obci ekonomicky závislý. Může tak vzniknout pochybnost o jeho nestrannosti při rozhodování.

Nejvyšší správní soud se v minulosti již několikrát zabýval systémovou podjatostí úředních osob (stejně tak i Nejvyšší soud podjatostí soudců) a pokoušel se vymezit rámec a kritéria pro její určení. Jedním ze starších a původně velmi často citovaných rozhodnutí je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2004, č.j. 2 As 21/2004-67, který se s touto otázkou vypořádal tak, že ke vzniku pochybností o nepodjatosti by musela k poměru mezi úředníkem a správním orgánem přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. V podstatě se jedná o přístup, který je dle aktuální tematicky zaměřené judikatury Nejvyššího správního soudu zastáván i v současné době (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119). Soud pro konstatování uvedeného závěru vycházel zejména z té skutečnosti, že je nutno respektovat vůli zákonodárce, který generální podjatost neznal, a do zákona nepromítnul. Jedná se o názor, který

¹⁹⁷ MLSNA, P., Metodika odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ČR, 5/2017, str. 6

zdůrazňuje princip dělby moci a obecný zákaz zásahu soudní moci do moci zákonodárné, který obecně zastává i většina odborné veřejnosti. Na uvedený přístup poukazují zejména s ohledem na legislativní proces předcházející přijetí „nového“ správního řádu z roku 2004, kde byla v liteře předpisu původně zakomponována delegace v případě, že úředník rozhoduje ve věci týkající se jeho vlastní obce, avšak iniciativou Senátu byla tato úprava ze správního řádu vypuštěna, z čehož lze dovodit výslovnou vůli zákonodárce tehdy generální systémovou podjatost v zákoně neuznat.

198

V minulosti se však také objevily i názory opačné, a to takové, dle kterých je rozhodování ve věci vlastní obce bez dalšího důvodem pro vyloučení všech jejích úředních osob, a to zejména s poukazem na ústavně zaručené právo na spravedlivý proces a na judikaturu Nejvyššího soudu týkající se rozhodování o podjatosti soudců rozhodujících ve věci, ve které má tentýž soud postavení žalovaného správního orgánu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 4/2008 – 47). Generální systémovou podjatost v tomto pojetí nevyloučil ani Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07, který tento přístup do budoucna a priori nevyloučil.¹⁹⁹

Závěrem této obecné části je třeba zdůraznit, že k vydání usnesení o vyloučení úřední osoby z řízení by nemělo automaticky docházet po každé vznesené námitce podjatosti. Tento procesní institut může být lehce zneužitelný k procesním obstrukcím. Vyloučení všech úředních osob z důvodu systémové podjatosti tam, kde ve skutečnosti nejsou důvodné pochybnosti o nepodjatosti, navíc může být v přímém rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména se zásadou rychlosti a procesní ekonomie (§ 6 správního řádu). Je-li účastníkem řízení vznesena námitka podjatosti, podle § 14 odst. 3 správního řádu musí nadřízený správní orgán pečlivě

¹⁹⁸ POLÁCHOVÁ, M., Podjatost ve správním řízení; Verlag Dashöfer, nakladatelství, spol. s r. o., Stavební forum 7/14,

¹⁹⁹ POLÁCHOVÁ, M., Mgr., Stanovisko pro poradu krajů 1/2014, odbor územního plánování, stavebního řádu, Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, str. 5

přezkoumat okolnosti zakládající pochybnosti o nepodjatosti a o námitce rozhodnout mj. v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu).²⁰⁰

10.1. Výklad a rozčlenění pojmu podjatosti a systémové podjatosti

Podjatost lze definovat jako vztah rozhodující osoby k projednávané věci či k dotčeným osobám, resp. jejich zástupcům, který vyvolává pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci.

Nejprve vydefinuji rozlišení tzv. *subjektivní a objektivní stránky podjatosti*. *Subjektivně* podjatá je taková úřední osoba, u níž jsou dány subjektivní, k její osobě se vztahující důvody podjatosti. Příkladem ad absurdum je situace, kdy by úřední osoba rozhodovala o své vlastní žádosti. O něco obvyklejšími situacemi jsou např. řízení, jehož účastníkem má být rozhodující úřední osoba, rozhodování o žádosti osoby, s níž je úřední osoba v přátelském či rodinném vztahu, nebo naopak vůči níž chová silné antipatie.

Objektivní podjatost, naproti tomu, vychází z objektivních skutečností zakládajících pochyby o nestrannosti. V takových případech sama úřední osoba nemá soukromý zájem na určitém výsledku, vnější okolnosti na ni ovšem působí takovým způsobem, že deformují její schopnost rozhodovat nestranně, přestože se může i nadále subjektivně cítit nepodjatou. Typicky půjde o podjatost plynoucí ze zaměstnaneckého vztahu úřední osoby k územnímu samosprávnému celku, kdy zaměstnanec může podlehnout názorům a tlaku jemu nadřízených osob, přičemž určitý způsob rozhodnutí může ovlivnit nejen jeho budoucí ekonomickou situaci, ale také další působení v úřadě.

Ačkoliv správní řád případnou podjatost předvídá pouze ohledně jednotlivých úředních osob, které se na výkonu pravomoci správního orgánu podílejí bezprostředně, podle judikatury mohou nastat situace, kdy musí být z rozhodování určité věci vyloučeny všechny úřední osoby příslušného správního orgánu, včetně osoby stojící v čele úřadu, je-li překročena kritická míra systémového rizika podjatosti – tedy z důvodu, že v důsledku jejich zaměstnaneckého

²⁰⁰ MLSNA, P., Metodika odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ČR, 5/2017, str. 11

oměru k subjektu veřejné správy, který má k projednávané věci vztah, existuje reálné riziko, že by jejich postoj k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými prostředky. V takovém případě hovoříme o tzv. *systemové podjatosti*.

Za skutečnosti, které by mohly způsobit výše uvedené ovlivnění jinými než zákonnými prostředky, lze považovat ty, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku rozhodování, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku.²⁰¹

Na druhé straně skutečností ovlivňující postoj úřední osoby k věci zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek, půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v obecných měřítkách ve své podstatě nevýznamné dotčení.²⁰² Důvodem vyloučení není ani situace, kdy zaměstnanec plní nebo plnil vůči (dotčené osobě) účastníkovi řízení nebo jeho zástupci povinnosti uložené mu zákonem, např. uložil sankci za přestupek, ani skutečnost, provádí-li např. zaměstnanec obce zařazený do obecního úřadu řízení ve věci, jehož účastníkem je sama obec.²⁰³ Za určitou zákonem předvídanou výjimku z uvedeného pravidla je možné považovat vyloučení úřední osoby, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni (§ 14 odst. 5 správního řádu).

Podle metodiky Ministerstva vnitra jednoznačné systemové riziko podjatosti nelze spatřovat ani v situacích, kdy právní předpis výslovně předpokládá, že na projednávání a rozhodování určité věci budou participovat zástupci územního samosprávného celku, jehož práva a povinnosti budou meritorním rozhodnutím přímo dotčena. V praxi nejčastějším příkladem je řízení o návrhu na pořízení územního plánu podle § 43 a násl. stavebního zákona, který výslovně

²⁰¹ Uvedenými skutečnostmi tak mohou být: • jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení; • zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob na určitém výsledku řízení, přičemž takový zájem lze vysledovat z mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.; • samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy; • podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.

²⁰² Viz. Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 ze dne 20. listopadu 2012

²⁰³ Viz. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 6. října 2008

předpokládá, že o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce rovněž v souladu se závaznými stanovisky dotčených orgánů, jejichž pravomoci vykonávají oprávněné úřední osoby, jako zaměstnanci obecního úřadu. V takovém případě samotná skutečnost, že zastupitelstvo obce má vydat rozhodnutí, jímž budou předmětná obec nebo členové zastupitelstva přímo dotčeni na svých právech a povinnostech, nemůže být důvodem systémové podjatosti.²⁰⁴

10.2. Systémová podjatost v praxi a součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány

S výše uvedeným názorem metodiky odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra (v předchozím odstavci části 10.1.) sice lze z pohledu „čisté právní logiky“ souhlasit, bohužel však má zkušenost z praxe je poněkud odlišná. V mnoha případech členové zastupitelstev upřednostňovali své soukromé zájmy před veřejným zájmem obce v samostatné působnosti (např. pozemky ve vlastnictví jednotlivých členů zastupitelstev, které před změnou/novým územním plánem nebyly v zastavitelném území, avšak dle nového územního plánu se tyto pozemky dostaly do zastavitelného území). A nejedná se bohužel pouze o tuto problematiku stavebního práva. Pojďme otevřít diskusi o tom, jakým způsobem omezit zneužívání pravomoci úředních osob v okamžiku, vydávají-li svá vyjádření/závazná stanoviska v přenesené působnosti jako odpovědné úřední osoby dotčeného orgánu, které následně jsou podkladovým materiálem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Přičemž vlastní, následně vydané správní rozhodnutí je vydáno oprávněnou úřední osobou (ať už je to na stavebním úřadě nebo na určitém odboru spadajícím pod příslušný městský úřad), která např. bydlí v dotčené lokalitě a osobně s případným záměrem nesouhlasí.

Následně je pak otázkou, pokud se z tohoto tématu skutečně stane určitý podnět pro podání návrhu legislativní změny právního předpisu, jak tuto otázku legislativně ošetřit, aniž bychom z procesního pohledu zabíhali do poněkud křehké kazuistické roviny.

²⁰⁴ MLSNA, P., Metodika odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ČR, 5/2017, str. 3, 4

Částečným řešením (dle mého názoru) je novela správního řádu, a to zákonem č. 176/2018 Sb., ze dne 18. července 2018, jenž nabyl účinnosti k 1.11.2018, a který uvedl do legislativní praxe návrh změny správního řádu (byť tento návrh reaguje pouze na jednu část avizované problematiky), jenž byl předložen zastupitelstvem Pardubického kraje, a který upravil namítání tzv. systémové podjatosti účastníky řízení. Novelou se do § 14 správního řádu vložil nový odstavec 2, v tomto znění:

2) *„Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.“*

„Doposud právní úprava obsažená v ustanovení § 14 správního řádu stanovovala pouze postup v případech podjatosti jednotlivých úředních osob bezprostředně se podílejících na výkonu veřejné správy. Systémová podjatost však v zásadě není správním řádem řešena. Je výsledkem činnosti správních soudů, což v praxi způsobuje velké problémy. Jelikož se systémová podjatost, tak, jak byla koncipována správními soudy, opírá zejména o podjatost z důvodu pracovního, služebního nebo jiného obdobného poměru úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, bylo nezbytné zpřesnit stávající právní úpravu tak, aby tento institut nemohl být nadále aplikován a zneužíván k obstrukčnímu jednání,“ uvedli autoři novely.

Autoři také upozornili na to, že k problematice systémové podjatosti existuje celá řada rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (viz. kapitola 10.4. této práce). Podle nich jsou však z důvodu posouzení konkrétních případů ne příliš přínosná, neboť neobsahují a ani nemohou obsahovat obecně platná kritéria pro posouzení systémové podjatosti. „Došlo tak k otevření prostoru pro obecné zpochybnění předpokladu činnosti orgánů veřejné správy a tím v podstatě i ke zpochybnění celého systému. Z uvedeného důvodu bylo nutno danou problematiku upravit přímo zákonem. Proto jsme navrhli, aby správní řád výslovně vyloučil pochybnost o nepodjatosti úřední osoby danou jejím služebním nebo pracovněprávním poměrem,“ píše se dále v předkládací zprávě.

Podle nich judikaturou konstruovaná systémová podjatost totiž nemíří k požadavkům nestrannosti, ale míří až k faktické nezávislosti, což je však požadavek výslovně spojovaný s činností soudců (včetně patřičných garancí). „Požadavek na nestrannost činnosti úředních osob je i bez systémové podjatosti zajištěn právní úpravou jejich postavení, práv a povinností, s tím, že výrazně vzrostla efektivita jejich vymáhání (včetně oblasti trestněprávní). Není tedy ani důvod již tyto právní možnosti dále podceňovat a nahrazovat je extenzivními výklady,“ míní autoři novely.²⁰⁵

A proč jsem zmiňovala pouze částečné řešení? Nikdo zatím nedokáže předjímat jaké důsledky tato novela bude mít na fungování veřejné správy. O to více mne zaujal publikovaný názor Mgr. Petrmichla, který k novému odst. 2 § 14 správního řádu uvádí, že: „... negativní právní fikce zcela převrací preventivní povahu ustanovení § 14 SpŘ, totiž zatímco doposud platilo, že pro vyloučení postačí důvodná pochybnost o nepodjatosti, aniž by muselo být důkazně postaveno najisto, že vyloučená osoba ve skutečnosti podjatou je, *přijatá koncepce presumuje, že z důvodu systémové podjatosti úřední osoba vyloučena není nikdy, ačkoli tato skutečnost může být naopak v realitě postavena najisto*. Tato změna koncepce má dalekosáhlé důsledky, schválené znění předně podstatně omezuje právo účastníků řízení namítat podjatost. Byť není výslovně uvedeno, že o podané námitce systémové podjatosti není nutno rozhodovat, lze to dovodit přímo z kontextu ustanovení § 14 odst. 1 SpŘ a jeho vazby na nový odstavec odst. 2, kdy na tyto osoby by nemělo být vůbec nahlíženo z tohoto specifického důvodu jako na potenciálně podjaté, nadto dle zásad procesní ekonomie by takové rozhodování postrádalo jakýkoli právní význam. *Nově proto bude možné podat námitku podjatosti fakticky pouze z důvodu osobní podjatosti konkrétní úřední osoby*. Neadresné námitky systémové podjatosti vznesené v řízení nejen že nebudou zakládat povinnost jejich formalizovaného vyřízení, ale již nebudou mít žádnou relevanci. Systémová podjatost taktéž nově nemůže být důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení, ani nebude důvodem pro provedení přezkumného řízení (§ 94 SpŘ). Nebude ani možné z důvodu rizika systémové podjatosti věc delegovat z mocí úřední podle ustanovení § 131 odst. 4 SpŘ.“²⁰⁶

²⁰⁵ REICHL, A., časopis Legislativní monitoring Ekonomického deníku ze dne 23.1.2018,

²⁰⁶ PETRMICHL, V., časopis Právní prostor, článek ze dne 11.9.2018

Podle mého názoru tento nově vložený odstavec 2 § 14 správního řádu neřeší koncepčně systémovou podjatost jako takovou. Chápu, že „důsledkem novelizace by měl být výrazný pokles počtu námitek podjatosti, zejména zmíněných námitek systémové podjatosti, což má vést k efektivnějšímu a rychlejšímu rozhodování správních orgánů“,²⁰⁷ tato úprava je však de facto velmi úzce cílena pouze na služební či pracovněprávní vztah úřední osoby ke správnímu orgánu. Proto se domnívám, že i přes účinnost nového odstavce druhého § 14 správního řádu, bude dále potřeba rozhodovat o námitkách systémové podjatosti individuálně a v souladu se závěry judikatury soudů ČR (viz. dále kapitola č. 10.4. této práce). Bohužel se však obávám, že pro správní orgány (i pro dotčené správní orgány), bude mnohem jednodušší veškeré námitky systémové podjatosti zamítnout dle nového § 14 odst. 2 správního řádu.

Na druhé straně je však nutno pro ucelený přehled uvést, že určitý, dílčí průlom v tomto směru již dříve přinesl stavební zákon u sankcionování obcí za porušení povinností stanovených stavebním zákonem, když stanovil následující pravidlo: „Dopustí-li se správního deliktu podle tohoto zákona obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem příslušným vést řízení o správním deliktu, určí nadřízený orgán, který jiný obecní úřad, který je stavebním úřadem, provede řízení a vydá rozhodnutí.“ Nicméně pokud jde o ostatní druhy řízení v režimu stavebního zákona, ani tam tento model nenašel obecné uplatnění. Obdobný průlom přinesl i zákon o vyvlastnění, kde platí, že „pokud je vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení“.²⁰⁸

Rovněž § 63 přestupkového zákona v současnosti obsahuje dílčí právní úpravu řešení systémové podjatosti, připusťme, že tato právní úprava je propracovanější než právní úprava uvedená ve stavebním zákoně či zákoně o vyvlastnění. Podle tohoto ustanovení je z řízení vyloučen

²⁰⁷ GLOGAR, M., e-časopis Právní prostor, 8/2018

²⁰⁸ PRŮCHA, P., Bulletin Stavební právo č. 2/2015, Ještě k tzv. systémové podjatosti ve správním řízení, str. 43

orgán územního samosprávného celku, pokud má být obviněným tento územní samosprávný celek; tzn. například obecní úřad nemůže projednávat přešupku své vlastní obce. Dalším důvodem pro vyloučení správního orgánu z projednávání přešupku je skutečnost, že obviněným z přešupku je člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem. Nadřízený správní orgán v těchto případech usnesením pověří řízením o tomto přešupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobným způsobem je upravena i situace, kde je výše popsáný vztah dán vůči odvolacímu správnímu orgánu. Tím se zamezí například situaci, kdy by o přešupku kraje rozhodl obecní úřad a v odvolacím řízení by pak ve věci rozhodoval krajský úřad jako orgán obviněného kraje. V tomto případě bude delegaci provádět nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu, tedy zpravidla příslušné ministerstvo. Ve věci pak bude rozhodovat obecní úřad mimo správní obvod vyloučeného krajského úřadu. Zvláštní úprava podjatosti v zákoně o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich se týká pouze zde specifikovaných situací (tj. je-li obviněným z přešupku územní samosprávný celek nebo člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem v řízení v prvním či druhém stupni). Nastane-li v řízení o přešupku pochybnost o nepodjatosti v ostatních případech, subsidiárně se aplikuje správní řád, a to na základě § 1 odst. 2 správního řádu.²⁰⁹

Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich však problematiku systémové podjatosti speciálně upravuje také z důvodu, judikace Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že „trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002).

²⁰⁹ Důvodová zpráva k návrhu změny správního řádu, Zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAXZGGBI7>,

10.3. Nemo iudex in causa sua

Dovolte mi však ještě uvést určitou „protichůdnou argumentaci“ principem *nemo iudex in causa sua*, tedy že *nikdo nesmí být soudcem ve své vlastní věci*, resp. že nikdo nesmí rozhodovat ve své vlastní věci. Ačkoliv se v této formulaci hovoří explicitně o soudci,²¹⁰ můžeme ji vztáhnout bezesporu i na úkony dotčených správních orgánů, a to z důvodu, že se jedná o výraz ústavně chráněného práva na spravedlivý proces nerozlučně spjatého navíc s principem procesní rovnosti, důvěry občanů v rozhodování orgánů veřejné moci a v presumpci správnosti vydaných správních aktů. Předpokladem ústavně konformní aplikace práva je navíc skutečnost, že se stejnými případy se má nakládat a právní předpis na ně aplikovat stejně. V tomto případě se tak neděje, i přes přistupující profesní a ekonomickou závislost rozhodující osoby, která ještě pochyby o nepodjatosti více zesiluje.²¹¹

10.4. Systémová podjatost v rozhodování soudů ve správním soudnictví

V této oblasti nelze jinak než konstatovat, že právní úprava systémové podjatosti není legislativně zakotvena dostatečně, avšak o to barvitější a rozmanitější jsou jednotlivé závěry soudů ve správním soudnictví. Je však otázkou, jaký na tuto skutečnost bude mít vliv novela správního řádu účinná od 1.11.2018, která byla provedena zákonem č. 176/2018 Sb., a vložila do § 14 nový odstavce 2, který stanovuje, že úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.

²¹⁰První senát Nejvyššího správního soudu vychází z toho, že smyslem právního institutu „vyloučení úřední osoby z rozhodování“ je zamezení podjatým osobám bezprostředně se podílet na výkonu státní správy. Posouzení podjatosti by mělo být nazíráno principem, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci, a ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt.

Integrální součástí práva na spravedlivý proces tak, jak je vymezeno v č. l. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je garance toho, aby ve věci rozhodovala nezávislá a nestranná osoba (ať již soudce, či úřední osoba ve správních řízeních). Nestrannost a nezájatost této osoby je jistě jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (č. l. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).“

²¹¹ PŘÍKOPA, V., Systémová podjatost, Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2014, str. 254

Pokud dříve platilo k vyslovení podjatosti, že muselo jít o situaci, která evidentně bránila úředníkovi nestranně rozhodovat, nyní postačí i nízká míra podezření vyplývající z povahy věci či jiných, a to velmi různorodých a široce pojatých okolností. Dle převládajícího názoru Nejvyššího správního soudu není tedy rozhodné jen to, zda v daném případě existují konkrétní okolnosti svědčící o tom, že úřední osoba je skutečně podjatá. Rozhodná je již obecná možnost široce koncipovaného podezření o této podjatosti. Takový přístup však v současném modelu výkonu veřejné správy může znamenat při vedení správních řízení různých typů značné komplikace (především v územním či stavebním řízení vč. různých řízení na úseku životního prostředí apod.).

K nutným výsledkům tohoto přístupu patří nastolení právní nejistoty, a to jak u správních úřadů vedoucích řízení (chybné zhodnocení existence či neexistence systémové podjatosti má zásadní důsledky pro další průběh řízení, zejména z hlediska rušení vydaných správních rozhodnutí), rovněž u dotčených orgánů, tak i u účastníků řízení, a to především z pohledu jimi nabytých práv či průběhu samotného řízení. Lze očekávat, že obtížná uchopitelnost nového přístupu si vyžádá dlouhé období jeho postupného uvádění do praxe správních orgánů. Výsledkem tohoto nového přístupu mohou být již výše zmíněné negativní důsledky jak na straně správních orgánů vč. dotčených správních orgánů, či jiných vykonavatelů veřejné správy, tak na straně jejich adresátů.²¹²

Pojďme se však podívat, jak se vyvíjel právní názor Nejvyššího správního soudu na rozmáhající se „syndrom ohrožení nestrannosti“ rozhodování správních orgánů, jež je nepochybně institutem hodným k mnohem důkladnější kodifikaci, která by měla být vztažena na působnost správních orgánů jak v samostatné, tak i přenesené působnosti:

[Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 119 ze dne 20. listopadu 2012 a č. j. 1 As 19/2010 – 106 ze dne 27. listopadu 2012](#)²¹³

²¹² GLASER, L., MOCEK, M., K systému podjatosti ve veřejné správě, Správní právo 8/2015, str. 421-422

²¹³ Rozhodnutí 1 AS 19/2010 se týkalo ještě předchozího správního řádu

V listopadu 2012 formuloval Nejvyšší správní soud nový pojem systémového rizika podjatosti.

Zmíněnými usneseními rozhodoval rozšířený senát soudu o kasačních stížnostech stěžovatele, které směřovaly proti rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, kterými povolil kácení dřevin a keřových porostů za účelem realizace stavby jednoho z úseků pražského Městského okruhu. V odůvodnění rozhodnutí se soud zabýval § 14 odst. 1 správního řádu, z jehož znění je patrná snaha o zajištění toho, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu pravomoci nebude „zkřiven“ vztahem, jež lze označit za nežádoucí. Právní úprava zde vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně. Signálem nebezpečí, že jejich postup mohou ovlivnit i zájmy jiné, může být právě tento nežádoucí vztah. Nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k němu pokud možno nikdy nedošlo. Proto zákon nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat.

Pochybnost o nepodjatosti je založena tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl „zkřivit“ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Něčím takovým jistě může velmi dobře být pracovněprávní vztah úřední osoby k obci či kraji jako entitě, která sama má na výsledku určitého správního řízení zájem nebo která je přímo nebo nepřímo ovlivňována osobami, jež takový zájem mají. Je velmi dobře představitelné, ba dokonce vysoce pravděpodobné, že chce-li zaměstnavatel, může si najít poměrně účinné prostředky k tlaku na zaměstnance vedoucímu k ovlivnění jeho rozhodovací činnosti.

Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že je zřejmé, že rozhodování nepodjatou osobou je významnou zárukou spravedlivosti každého rozhodovacího procesu, v němž se má postupovat výlučně podle zákona, tedy zejména procesu soudního či správního, neboť zajišťuje jeho nestrannost, a je proto třeba trvat na jejím důsledném prosazování. Avšak ani tato hodnota není a nemůže být hodnotou absolutní, již musí cokoli ustoupit. Vedle nestrannosti rozhodování jsou legitimními cíli, k jejichž dosahování může uspořádání systému orgánů veřejné moci a v rámci něho orgánů veřejné správy směřovat, hospodárnost takového uspořádání, zajištění patřičné

odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Uvedené cíle jsou či mohou být ve střetu s přísným, bezvýjimečným pojetím systémové podjatosti. Na druhé straně je nepředstavitelné, aby kvůli ve své podstatě utilitárním cílům, byť jistě důležitým a společensky hodnotným, byl ignorováním nebezpečí, jež vyplývají ze zaměstnaneckého poměru úředníků územních samosprávných celků k těmto celkům, významně narušen požadavek nestrannosti. Proto se rozšířený senát přiklonil k závěru, že v dané věci je nutno nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední skutečnost, že systémové riziko podjatosti dané uvedeným zaměstnaneckým poměrem samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování orgánů územních samosprávných celků jako správních orgánů, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji systémovou podjatost, avšak je u něho dáno systémové riziko podjatosti, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.

Při posuzování systémového rizika podjatosti je pak třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti. Svoji roli proto může hrát i konkrétní institucionální uspořádání orgánů územního samosprávného celku, o který se jedná, včetně takového faktoru, jako je jeho velikost, s níž je nezřídka spojena míra odstupů konkrétního úředníka od věci, o které rozhoduje, a od osob, jichž se tato věc týká. Je ovšem nutné si uvědomit, že fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. Proto je nezbytné případné podezření brát velmi vážně a v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.

[Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 152 ze dne 30. ledna 2013 a č. j. 1 As 19/2010 – 133 ze dne 30. ledna 2013](#)

Na usnesení uvedená v předchozí části navazují rozsudky, v nichž soud rozhodoval o kasačních stížnostech stěžovatele, který nesouhlasil s rozsudky Městského soudu v Praze. Ten měl rozhodnout tak, že k námitce nelze přihlížet, neboť podjatost zaměstnanců prvostupňového orgánu namítal poprvé až v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, čímž nesplnil podmínky uvedené v § 14 odst. 2 správního řádu (tj. nenamítal podjatost bez zbytečného odkladu).

Stěžovatel se hájil tím, že protože předmětem řízení je stavba pražského Městského okruhu, považoval podjatost za natolik zjevnou, že očekával postup podle § 14 odst. 3 správního řádu i bez toho, že by účastníci řízení sami museli podjatost namítat. V té souvislosti Nejvyšší správní soud konstatoval, že považuje za skutečnost obecně známou, že Městský okruh představuje velmi významnou a kontroverzní stavbu a již z toho důvodů je na místě v některých řízeních týkajících se této stavby učinit závěr o tom, že je v nich překročena ona kritická míra systémového rizika podjatosti. V citovaných rozhodnutích tomu ale tak není; soud vidí kvalitativní rozdíl mezi rozhodováním o povolení kácení dřevin (což bylo předmětem posuzované věci) a např. rozhodováním o umístění stavby.

Kromě toho Nejvyšší správní soud odvolacímu správnímu orgánu a městskému soudu vytknul, že se nezabývali námitkou podjatosti stěžovatele s odkazem na § 14 odst. 2 správního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu je nutno formulaci „k námitce se nepřihlédne“ vykládat tak, že v případě, kdy není námitka podána bez zbytečného odkladu, se o takové námitce nerozhoduje samostatným usnesením. Účastník, který námitku podjatosti podá „opožděně“, pouze ztrácí procesní „privilegium“ kvalifikovaného rozhodnutí o takové námitce, ale to neznamená, že by se skutečnostmi, které v ní uvede, neměl příslušný správní orgán vůbec zabývat. Je tomu tak proto, že podjatost nastává přímo ze zákona. Dojde-li tedy správní orgán k závěru, že účastník řízení neuplatnil námitku podjatosti bez zbytečného odkladu, sdělí mu, že nebude o jeho námitce rozhodovat usnesením, ale bude s ní nakládat jako s neformálním podnětem, na jehož základě tvrzenou podjatost úřední osoby z moci úřední prověří. Pokud dospěje k závěru, že je skutečně dána podjatost některé z úředních osob, bude na místě postupovat podle § 14 odst. 4 správního řádu. Pokud je taková „opožděná“ námitka vznesena až v odvolání a odvolací správní orgán

dospěje k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno podjatou úřední osobou, pak je nutno na takové vydání rozhodnutí nahlížet jako na vadu řízení, která podle § 89 odst. 2 správního řádu bude důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

[Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 18/2012 – 29 ze dne 28. března 2013](#)

V nadepsané věci se Nejvyšší správní soud zabýval možnou podjatostí osob rozhodujících o umístění stavby parkoviště v areálu nemocnice, které mělo být určeno pouze pro osobní automobily zaměstnanců. Stěžovatel v kasační námitce poukazoval na podjatost všech zaměstnanců kraje zařazených do žalovaného krajského úřadu pro jejich zaměstnanecký poměr ke kraji, který byl žadatelem o vydání rozhodnutí o umístění stavby.

Soud dospěl k závěru, že zde není žádná skutečnost, která by svědčila o překročení kritické míry systémového rizika podjatosti. Parkoviště v areálu nemocnice obvykle není vnímáno jako mimořádně významná a silně kontroverzní stavba, která by měla potenciál se stát předmětem četných sporů a významným politickým tématem na příslušné komunální úrovni. Navíc stěžovatel neodkázal na žádné konkrétní jevy v politické či mediální sféře, které by naznačovaly zvýšený zájem osob schopných ovlivnit jednání rozhodujících úředních osob na výsledku řízení o umístění stavby.

[Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 7/2009 – 753 ze dne 26. června 2013](#)

Nejvyšší správní soud rozhodoval v řízení o kasační stížnosti mj. o námitce podjatosti žalobce, který vyjádřil pochybnosti o nepodjatosti předsedy žalovaného – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže z důvodu, že si tyká s představiteli advokátní kanceláře zastupující žalovaného a zúčastnil se také jejich soukromé oslavy.

Nejvyšší správní soud podjatost v uvedeném případě neshledal, přičemž poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, sp. zn. 4 Nd 330/2008, potvrzené usnesením Ústavního soudu ze dne 5. ledna 2011, sp. zn. III. ÚS 1358/09, v němž soud vyjádřil názor, že v případě, kdy se jedná o pouhou kolegiální znalost na profesní bázi, musely by přistoupit ještě další skutečnosti, z nichž by bylo možno dovozovat nadstandardnost vztahu překračující

rovinu běžné známosti, a tudíž i pochybnosti o podjatosti. Podle názoru soudu je možné tento přístup aplikovat přiměřeně na posuzování poměru úřední osoby k účastníkům nebo jejich zástupcům ve smyslu § 14 správního řádu. Pokud si úřední osoba zachová potřebný odstup a vztahy s těmito osobami udržuje na rovině kolegiální, není žádný důvod vyřazovat úřední osobu ze správních řízení, jichž se tyto osoby účastní. Ke vzniku pochybností musí přistoupit další skutečnost, která posune tento kolegiální vztah do vztahu nadstandardního, ať už v pozitivním či negativním smyslu.

[Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 158/2014 – 30 ze dne 13. února 2015](#)

Žalobce vnesl námitku podjatosti vůči všem zaměstnancům stavebního úřadu, který byl příslušný k vydání rozhodnutí v řízení o umístění stavby zařízení pro energetické využití odpadů. Podjatost odůvodňoval existencí dohody o partnerství a dohody o spolupráci mezi městem a akciovou společností, která je jediným akcionářem stěžovatelky.

Stěžovatelka oponovala, že uvedené dohody byly uzavřeny s městem, nikoliv s magistrátem města; krajský soud však tuto námitku odmítl s tím, že nerozlišuje výkon státní správy a samosprávy, a dospěl k závěru, že úřední osoby nelze považovat za nezávislé ve vztahu k záměrům, které jednoznačně podporují orgány města včetně primátora.

Ačkoliv žalobce na výzvu stavebního úřadu námitku podjatosti nedoplnil o konkrétní úřední osoby a o důvody jejich podjatosti, krajský soud se vyjádřil tak, že přestože je podle stávající praxe potřeba namítat podjatost konkrétních úředních osob a tuto odůvodnit, ve vztahu k charakteru námítky systémové podjatosti lze považovat za dostatečně určité i obecné označení všech úředních osob zařazených do magistrátu města. Odůvodnění námítky podjatosti soud shledal dostačující i bez následného doplnění. Nejvyšší správní soud se v nadepsaném rozsudku ztotožnil s názorem krajského soudu, který se věci zabýval a svá rozhodnutí podrobně odůvodnil, a kasační stížnost zamítl.

[Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 57/2015 – 80 ze dne 2. června 2015](#)

Řízení o kasační stížnosti se týkalo stavebního povolení na stavbu závodu na energetické využití komunálního odpadu. Žalobci v odvolacím řízení namítali podjatost úředních osob prvostupňového správního orgánu a všech úředních osob krajského úřadu včetně ředitele krajského úřadu. Krajský soud, s jehož názorem Nejvyšší správní soud vyjádřil souhlas, v uvedené věci shledal systémovou podjatost. Jedním z důvodů pro vyslovení podjatosti byla existence dohody o partnerství a spolupráci na integrovaném systému nakládání s komunálními odpady, kterou uzavřel jeden ze stěžovatelů s krajem, v níž byl obsažen závazek kraje poskytnout maximální součinnost směřující k realizaci zařízení na energetické využití směsných komunálních a podobně vhodných odpadů na jeho území. Přestože má dohoda spíše jen proklamační charakter, plyne z ní zjevná podpora kraje na vybudování shora uvedené stavby. Druhým důvodem, jak krajský soud konstatoval, bylo to, že jen málokterý projekt vzbudil v tomto kraji takovou pozornost z hlediska mediálního zájmu, množství individuálních připomínek, zájmu ekologických spolků a z hlediska těsného výsledku místního referenda.

[Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 190/2015 – 80 ze dne 10. srpna 2016](#)

Obec žádala o určení, zda se na vymezených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Stěžovatelé již před prvostupňovým správním orgánem namítali podjatost starosty a místostarostky obce. Důvodem mělo být trestní stíhání vedené na základě oznámení stěžovatele, které bylo následně postoupeno k projednání jako přestupek. Podezření z nezákonného činu se týkalo jednání, kterého se úřední osoby dopustily vůči stěžovateli a ve věci, která je předmětem řízení. Nadto stěžovatelé namítali systémovou podjatost způsobenou skutečností, že o žádosti obce rozhodoval obecní úřad této obce.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že v daném případě nelze vysledovat okolnosti, které by zakládaly pochybnosti o nepodjatosti rozhodujících úředních osob. Systémová podjatost, tj. podjatost z důvodu zaměstnaneckého poměru k obci, bude dána zpravidla tehdy, když je z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být postoj úřední osoby k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Žádné takové okolnosti však v daném případě nenastaly a ani stěžovatelé nic tímto směrem nenamítali. Soud dále

konstatoval, že podjatost úřední osoby nelze dovozovat bez dalšího jen ze skutečnosti, že účastník řízení (příp. jeho zástupce) podá na úřední osobu stížnost, či trestní oznámení, nebo naopak.²¹⁴

Ze všech shora uvedených případů judikátů správních soudů vyplývá, že i po rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodovací praxe rozhodně není jednoznačná. Důvodem, proč jsem zde uvedla, dle mého názoru, nejdůležitější rozsudky správních soudů, je ta skutečnost, že dosavadní právní úprava je zcela nedostatečná, a o případné, namítané podjatosti se pak rozhoduje na základě již popsané judikatury. A díky absenci podrobnější právní úpravy podjatosti úředních osob správních orgánů i dotčených správních orgánů, ať již systémové či nesystémové, lze očekávat, že správní soudy budou postupně kazuisticky vymezovat, co již do oblasti podjatosti spadá a co nikoliv.

Položme si tedy následně otázku zda-li, v praxi velmi časté „poradní, informativní schůzky za účelem předběžného projednání podmínek umístění určitého stavebního záměru“, za účasti zástupce žadatele (developer), starosty, vedoucího stavebního úřadu, oprávněné úřední osoby příslušného dotčeného orgánu či jiné oprávněné úřední osoby, je dle shora uvedené judikatury možné považovat toto chování jako systémově podjaté.²¹⁵

K poněkud méně radikálnímu závěru dochází Kopecký M., který ve svém článku zabývajícím se postavením územních samosprávných celků jako účastníků správních řízení uvádí, že je rozdíl v tom, zda je územní samosprávný celek (ÚSC) účastníkem řízení z titulu, že je přímo o jeho právech nebo povinnostech rozhodováno (§ 27 odst. 1 správního řádu), či zda je účastníkem řízení z důvodu, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech či zda mu je přiznáno postavení účastníka zvláštním zákonem, a to zejména z důvodu ochrany specifického veřejného zájmu. Autor tak shrnuje, že: „je-li ÚSC účastníkem správního řízení proto, že může být rozhodnutím (přímo) dotčen tento veřejný zájem, který je povinen prosazovat i správní orgán,

²¹⁴ Judikatura uvedena v Metodice odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ČR, 5/2017, MLSNA, P., str. 15-20

²¹⁵ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. června 2015, sp. zn. 8 A 56/2013

avšak o vlastních právech i povinnostech ÚSC nebude rozhodováno, problém s podjatostí z důvodu, že orgán ÚSC rozhoduje ve věci, ve které je tento ÚSC účastníkem, být naproti tomu nemusí.²¹⁶

²¹⁶ KOPECKÝ, M., K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. Právník. č. 2/2014. s. 143.

11. Přezkum úkonů dotčených správních orgánů

Jak jsem zde již uvedla, závazná stanoviska představují závazný podklad pro správní rozhodnutí. V případě rozhodnutí vydávaných podle stavebního zákona musí stavebník předložit celou řadu závazných stanovisek - jedná se například o stanoviska dotčených orgánů z hlediska krajinného rázu, ovzduší, vod, veřejného zdraví či odpadů, formou závazného stanoviska se vydává také například souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Jestliže dotčený orgán vydá nesouhlasné závazné stanovisko, nelze žádosti stavebníka o umístění či povolení stavby vyhovět. A právě v tomto okamžiku, začíná kolečko opravných prostředků, které stavebník může využít, a do něhož významným způsobem zasáhla novela stavebního zákona.

11.1. Přezkum jiných správních úkonů dle části čtvrté správního řádu

Pokud se nejprve obecně zaměřím na **jiné správní úkony dle části čtvrté správního řádu**, je nutné připomenout, že správní řád pro ně nepředepisuje žádnou formu (rozhodnutí, usnesení apod.), proto je z dané právní úpravy možno, a současně i nutno, dovodit, že za určitých situací, dané úkony formalizovány budou. Ostatně sám správní řád počítá například s tím, že pro případ opravy event. nesprávností ve vyhotovení takových úkonů se výslovně počítá s formou usnesení. Taková oprava přichází v úvahu, zřejmě jak na žádost, tak z moci úřední, pokud tím nevznikne některé z dotčených osob újma. Proti tomuto usnesení (jde o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu) se nelze odvolat.

Pro případ rozporu tzv. jiných správních úkonů s právními předpisy platná právní úprava nepřipouští opravné prostředky, tj. ani odvolání, ani rozklad, ani obnovu řízení, jedinou formou postupu, umožňujícího zjednání nápravy je přiměřené užití režimu *přezkumného řízení* (které je svou povahou nikoliv opravným, ale *dozorčím prostředkem*), za jehož použití lze daný správní úkon v případě jeho rozporu s právními předpisy zrušit. *Specifikem přitom je, že zrušení tzv. jiného správního úkonu se v tomto případě realizuje také usnesením, proti němu se již odvolat lze, i když toto odvolání nemá odkladný účinek.* Dalším specifíkem tohoto přezkumného řízení je, že je

nepřísluší provádět nadřízenému správnímu orgánu (jak je tomu v obecné úpravě přezkumného řízení), ale příslušný k němu je orgán, který daný správní úkon uskutečnil či vydal, a to s účinky ex tunc (tedy s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření, osvědčení, sdělení apod. učiněno).

Možnost užití tohoto režimu přezkumného řízení je přitom koncipována jako subsidiární, správní řád s jeho uplatněním počítá tam, kde není zvláštním zákonem pro tyto v úvahu přicházející jiné správní úkony případně stanoven jiný postup.^{217 218}

11.2. Přezkum závazných stanovisek

Samostatnou problematikou je přezkum závazných stanovisek podle § 149 odst. 5 a 6 správního řádu a jeho uplatňování na závazná stanoviska orgánu územního plánování. Do této hry také vstupuje úprava přezkumu závazných stanovisek podle § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona.

V případě „přezkumu“ závazného stanoviska podle ustanovení **§ 149 odst. 5 správního řádu** se nejedná o klasické přezkumné řízení, ale jde o zvláštní postup v rámci odvolacího řízení, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska a odvolací orgán je povinen si vyžádat od nadřízeného správního orgánu toho správního orgánu, který závazné stanovisko vydal, jeho potvrzení nebo změnu. V prvním případě vydá nadřízený orgán potvrzující stanovisko, ve druhém původní závazné stanovisko změní (v praxi jsou aplikovány postupy od dílčích změn až po změnu celého obsahu závazného stanoviska, včetně vydání negativního stanoviska měnící původní pozitivní závazné stanovisko). Úkon nadřízeného správního orgánu je vždy opět závazným stanoviskem.

Přezkum závazného stanoviska podle ustanovení **§ 149 odst. 6 správního řádu** směřuje k přezkoumání zákonnosti závazného stanoviska a je mu propůjčena forma přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Příslušným k přezkumnému řízení je správní orgán nadřízený

²¹⁷ Tak by se například tohoto postupu mohlo užít na zrušení nebo změnu lustračního osvědčení vydaného podle zákona č. 451/ 1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské republiky.

²¹⁸ SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vyd. Plzeň: A. Čeněk, 2017. s. 350

správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Pokud dojde k závěru, že závazné stanovisko je nezákonné, vydá rozhodnutí, proti kterému je možné podat odvolání. Při stanovení okruhu účastníků takového přezkumného řízení se musí vycházet z ustanovení § 27 správního řádu, protože ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu nelze v tomto případě použít (nepředcházelo žádné předchozí správní řízení).²¹⁹

A jak to vypadá v praxi? Často se stává, že žadatel obdrží nesouhlasné stanovisko některého z dotčených orgánů s jeho záměrem nebo stanovisko, které je sice souhlasné, avšak dotčený orgán v něm žadateli ukládá určité podmínky, které jsou zjevně nepřiměřené či snad v rozporu se zákonem. Do konce roku 2017 bylo možné se proti takovému závaznému stanovisku bránit přímo podnětem k přezkumnému řízení. Podle současné právní úpravy však stavební úřad nejprve musí žádost stavebníkovi zamítnout, a až následně může stavebník proti tomuto negativnímu rozhodnutí podat odvolání. Teprve v rámci odvolání bude moci uplatnit argumentaci vůči nezákonnému závaznému stanovisku. Odvolací orgán následně odvolání postoupí orgánu nadřízenému dotčenému orgánu, který vydal stanovisko, a ten bude poté moci nezákonný akt změnit nebo zrušit. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že lhůta pro zrušení nebo změnu nezákonného závazného stanoviska je pouze jeden rok od jeho vydání. Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona totiž stanoví, že „Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení dle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt dle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“

Pro vydání závazného stanoviska a jeho přezkum nadřízeným orgánem nejsou žádné speciální lhůty stanoveny. Pro řízení o odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem se však na základě odkazu v § 90 odst. 6 správního řádu uplatní obecná (v tomto

²¹⁹ Metodika k závazným stanoviskům, MMR, 2/2018, zdroj: www.mmr.cz

případě těžko dodržitelná) 30ti denní lhůta podle § 71 odst. 3 správního řádu, která začíná běžet dnem předání spisu odvolacímu orgánu.

Plně se ztotožňuji s názorem právničky působící u společnosti Frank Bold A. Rosinové, která poukazuje na nejasnost při doslovném výkladu § 96 správního řádu, neboť toto ustanovení se týká pouze usnesení o zahájení přezkumného řízení, které lze vydat nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. V případě rušení nebo změny závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení se však usnesení o zahájení přezkumného řízení nevydává a přezkum je zahájen tím, že odvolací orgán postoupí odvolání nadřízenému orgánu, který stanovisko potvrdí nebo změní. Vzniká zde tedy otázka, k jakému okamžiku se má vlastně lhůta jednoho roku vázat. Jediným možným závěrem, který však zcela neodpovídá gramatickému znění ustanovení, je, že rozhodnutí o zrušení nebo změně nezákonného závazného stanoviska nebude možné vydat po uplynutí jednoho roku od jeho vydání.

To by ovšem znamenalo značné zúžení prostoru pro kontrolu nezákonných závazných stanovisek, jelikož dosáhnout překročení této lhůty není nikterak obtížné. Může se totiž stát, že stavebník požádá o vydání závazného stanoviska a účelově až s určitým časovým odstupem podá žádost o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení. Toto územní či stavební řízení bude po nějakou dobu trvat a v době odvolacího řízení lhůta jednoho roku uplyne. Nezákonné závazné stanovisko pak již nebude moci nadřízený správní orgán změnit nebo zrušit. To sebou samozřejmě nese riziko obcházení požadavků jednotlivých právních předpisů, podle nichž se závazná stanoviska vydávají.²²⁰

Navíc ani otázka posílení právní jistoty stavebníka (žadatele) není zcela jednoznačná, jelikož i nadále bude možné podat žalobu proti výslednému rozhodnutí a namítat v ní, že rozhodnutí bylo vydáno na základě nezákonného závazného stanoviska. Soud tak může

²²⁰ Postup některých nadřízených dotčených orgánů v praxi je takový, že po uplynutí lhůty konstatují, že zrušit ani změnit stanovisko nemohou, ale uvedou současně, že je nezákonné a proč, následně některé odvolací orgány odmítají potvrdit rozhodnutí vydané na základě nezákonného závazného stanoviska a takové rozhodnutí ruší s odkazem na to, že když je nezákonné stanovisko, je nezákonné i navazující rozhodnutí.

konstatovat nezákonnost závazného stanoviska a výsledné rozhodnutí zrušit i po několika letech od skončení správního řízení. Jedná se nicméně o zdlouhavější a komplikovanější způsob nápravy, než kdyby byla zjevná nezákonnost závazného stanoviska odstraněna bezprostředně postupem správních orgánů.

Toto ztížení přezkoumatelnosti závazných stanovisek je navíc posíleno tím, že novela rozšiřuje okruh aktů, které nově mohou mít formu pouze závazného stanoviska, nikoliv samostatného správního rozhodnutí. Jedná se například o závazné stanovisko úřadu územního plánování nebo závazné stanovisko ke kácení dřevin, které nemá mít v případech, kdy má sloužit jako podklad pro záměr povolovaný v územním či stavebním řízení nebo v rámci některého z integrovaných postupů, podobu samostatného správního rozhodnutí jako tomu bylo doposud, ale pouze formu závazného stanoviska.²²¹ Stejně tak výjimka ze zákazů činností u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů má podobu závazného stanoviska v případech, kdy se po zahájení řízení před stavebním úřadem zjistí, že záměr může mít vliv na ochranné podmínky zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů.²²² Zákonem č. 225/2017 Sb., byl také zvýšen počet aktů, kterým je předepsána povaha závazného stanoviska. Obdobně tomu bude např. u povolení ke kácení dřevin v okamžiku, kdy je podkladem pro posouzení záměru v dalším řízení, ale také u vodoprávních řízení. Podle současné právní úpravy podléhá každé vodní dílo zvláštnímu povolení vydávanému na základě řízení před vodoprávním úřadem. Od roku 2018 je stanoveno, že vodoprávní úřad bude v koordinovaném řízení vystupovat jako dotčený orgán. Vodoprávní úřady tak budou také vydávat závazná stanoviska. To může být pro stavebníka úlevou, neboť zvláštní řízení před vodoprávním úřadem přinášelo celou řadu komplikací. Současně vodoprávnímu úřadu zůstává možnost vyjádřit se k záměru.²²³

²²¹ § 8 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění novely

²²² § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění novely

²²³ ROSINOVÁ, A., Nejvýznamnější změny, které přinese novela stavebního zákona, 12/2017, F. Bold A., zdroj: <http://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/560-nejvyznamnejsi-zmeny-ktere-prinese-novela-stavebniho-zakona>,

Chtěla bych upozornit ještě na jeden problém způsobený účinností novely stavebního zákona, bezprostředně zasahující dotčené orgány. Jedná se o změnu režimu odvolacího řízení k územním rozhodnutím (také ke společnému povolení § 94j stavebního zákona), a to zejména v případech hl. m. Prahy a územně členěných statutárních měst. Zatímco dle předchozí právní úpravy přezkoumával odvolání z hlediska působnosti orgánu územního plánování komplexně jeden nařízený odvolací orgán, v současnosti je zvlášť přezkoumáváno závazné stanovisko orgánu územního plánování příslušným nadřízeným orgánem. Například v podmínkách hl. m. Prahy to znamená, že v odvolacím řízení vedeném Magistrátem hl. m. Prahy k rozhodnutí městské části, pro které vydal závazné stanovisko Magistrát hl. m. Prahy, přezkoumává toto závazné stanovisko podle § 149 odst. 5 správního řádu, respektive podle § 4 odst. 9 stavebního zákona Ministerstvo pro místní rozvoj.²²⁴

11.3. Soudní přezkum úkonů dotčených orgánů

Pro posouzení možností obrany proti (nesouhlasnému) závaznému stanovisku je v první řadě podstatná jeho povaha, tedy zda jde o podmiňující úkon jiného typu, proti němuž lze podat odvolání, a zejména správní žalobu, nebo zda-li jde o úkon podle čtvrté části správního řádu, proti němuž se lze soudně bránit pouze v omezené míře. Vzhledem k tomu, že nezákonné závazné stanovisko, vydané pro účely řízení dle stavebního zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno,²²⁵ nabízí se též otázka, jakou povahu má závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu, a jak se lze proti němu soudně bránit.²²⁶

²²⁴ Metodika k závazným stanoviskům, MMR, 2/2018, zdroj: www.mmr.cz

²²⁵ § 4 odst. 9 stavebního zákona

²²⁶ POŘÍZEK, J., Jak je to s přezkumem závazných stanovisek; www.epravo.cz, 29.11.2016

Režim oprav a přezkumů tzv. jiných úkonů či aktů tak uvedeným způsobem doplňuje vlastní režim vydávání předmětných aktů, či jiné provádění daných úkonů, a společně s ním přispívá k naplnění výchozí aspirace zákonodárce v tomto směru stanovit i pro tyto jiné akty či úkony alespoň minimum transparentních pravidel procesu, včetně možností ochrany ve smyslu obecného vnímání práva na spravedlivý proces. Vzhledem k nižší míře formalizace daných pravidel pro tyto případy potom v daných souvislostech také nabývají na významu i principy dobré správy a respekt k nim.²²⁷

Jak jsem již uvedla, důležité je rozlišit, zda-li se v první řadě jedná o změnu v rámci odvolacího řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, jehož výsledkem je rozhodnutí, nebo zda-li se jedná o změnu či zrušení nezákonného závazného stanoviska v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu, jehož výsledkem je závazné stanovisko. Vzhledem k tomu, že judikatura se doposud neustálila právě v případech změn či zrušení závazných stanovisek v přezkumném řízení, pojďme se tedy nejprve krátce podívat na vývoj judikace Nejvyššího správního soudu v této věci:

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k otázce soudního přezkumu závazných stanovisek, již na půdorysu správního řádu z roku 2004, vrátil v rozsudku ve věci Závazná stanoviska I. (usnesení sp. zn. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. Nejvyššího správního soudu). V tomto rozhodnutí se rozšířený senát sice přihlásil k názoru uvedenému ve svých mnoha předchozích rozhodnutích, tj. že výluky ze soudního přezkumu je třeba vykládat obzvláště restriktivně, na druhou stranu však uvedl, že je z hlediska ústavního ponechána obyčejnému zákonodárci volba „kdy a jak“ jednotlivé úkony soudně přezkoumávat. Rozšířený senát zde nepopřel závěry uvedené v usnesení ve věci Závazná stanoviska I., toliko usoudil, že „názor rozšířeného senátu ve sjednocujícím rozhodnutí se tedy vztahoval na situaci, kdy zákonodárce ani ve správním řádu z roku 1967, ani v žádném tehdy platném zákonu uskutečnění garance soudního

²²⁷ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: A. Čeněk, 2017. s. 353

přezkumu v konkrétním případě závazného stanoviska dále neupravoval. Oproti tomu správní řád z roku 2004 již vydávání závazných stanovisek upravuje a dále zavedl zvláštní mechanismus jejich přezkumu instančním postupem.“ V bodě 42 shora uvedeného usnesení rozšířený senát poukázal na to, že k závěru, že závazná stanoviska vydávaná podle nové úpravy nepředstavují samostatná rozhodnutí dle §65 s. ř. s., jej vedlo mj. i to, „že tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150). Také nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno.“ Rozšířený senát tedy uzavřel, že „závazná stanoviska vydaná dle §149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu §67 správního řádu ani §65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením §149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle §75 odst. 2 s. ř. s.“

Bohužel dále stejně jako již v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nijak nezabýval otázkou soudního přezkumu rozhodnutí (usnesení), kterým se dle §149 odst. 6 a §156 odst. 2 správního řádu v přezkumném řízení ruší závazné stanovisko. Je třeba si uvědomit, že ještě před vydáním rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem z 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 - 21, tak, že ze soudního přezkumu je vyloučen úkon, kterým je v přezkumném řízení změněno závazné stanovisko dle §149 odst. 5 správního řádu (v platném znění do 31.12.2017). Čtvrtý senát má však za to, že tento závěr není v přímém rozporu s rozsudkem č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť stejně jako v případě změny či potvrzení závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení dle §149 odst. 4 správního řádu (v platném znění do 31.12.2017), což byl případ řešený rozsudkem ve věci Změna a potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení, je výsledný akt (přínejmenším z hlediska obsahového) opět závazným stanoviskem, které je způsobilé k subsumpci v rámci správního řízení. To je podstatný rozdíl oproti rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska podle §149 odst. 5 správního

řádu (v platném znění do 31.12.2017), které nelze považovat za závazné stanovisko ani z hlediska obsahového ani z hlediska formálního. Desátý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci Office Park Šantovka odmítl aplikovat názor vyslovený čtvrtým senátem v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť měl za to, že názor čtvrtého senátu je v rozporu s rozsudkem rozšířeného senátu ve věci Závazná stanoviska II (č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. Nejvyššího správního soudu). Desátý senát také uvedl, že „rozhodnutí vydané dle §149 odst. 5 správního řádu (v platném znění do 31.12.2017) má z hlediska soudní přezkoumatelnosti ve smyslu §65 soudního řádu správního taktéž povahu závazného stanoviska, neboť opět nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti stěžovatele. Zrušením závazného stanoviska postupem dle §149 odst. 5 správního řádu (v platném znění do 31.12.2017), proto nemůže dojít ke změně právního postavení stěžovatele, resp. k zásahu do jeho právní sféry. V následném soudním řízení správním soud dle §75 odst. 2 soudního řádu správního přezkoumá k žalobní námitce i závazné podklady přezkoumávaného rozhodnutí, tj. i závazná stanoviska. (...) Za rozhodnutí ve smyslu §65., je možné považovat pouze takové rozhodnutí, kterým v druhé instanci správního řízení ruší jiné rozhodnutí stejné povahy, tj. zakládající, měnící, rušící či závazně určující práva nebo povinnosti.“ Desátý senát uzavřel, že „tento právní názor ostatně později aproboval sám čtvrtý senát v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014 – 30, vztahujícím se k úkonu, kterým bylo závazné stanovisko změněno. Rozhodnutí namítané stěžovatelem nebylo Nejvyšším správním soudem většinou dále v judikatuře následováno a lze jej tak považovat za ojedinělý excés v rozhodovací praxi zdejšího soudu.“ Proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud zamítl nálezem ve věci Office Park Šantovka. Ústavní soud sice konstatoval, že desátý senát se zmýlil, pokud měl za to, že samotný čtvrtý senát upustil v rozsudku ve věci Změna a potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení od názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, avšak jinak se ztotožnil se stanoviskem desátého senátu, že z rozsudku rozšířeného senátu ve věci Závazná stanoviska II lze dovodit, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena i rozhodnutí, kterými se v přezkumném řízení ruší závazná stanoviska. Rozhodné je, že v rozsudku Office Park Šantovka Nejvyšší správní soud připustil přezkoumání takového rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska jakožto podkladového aktu konečného

rozhodnutí správního orgánu dle §75 odst. 2 soudního řádu správního. Ústavní soud proto neshledal potřebu zkoumat souladnost vyloučení takového rozhodnutí ze soudního přezkumu s čl. 36 odst. 2 Listiny. Takovému „odložení“ soudního přezkumu nelze dle Ústavního soudu z hlediska ústavnosti nic vytknout. Po vydání nálezu Ústavního soudu ve věci Office Park Šantovka rozhodl Nejvyšší správní soud v jiné věci rozsudkem čj. 6 As 277/2016-40, v němž se přihlásil k názoru vyslovenému v rozsudku a nálezu ve věci Office Park Šantovka, přičemž neshledal prostor pro polemiku s tímto názorem.

Dne 14.6.2018 vydal čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu (postupující senát) usnesení sp. zn. 4 As 3/2018 – 42, který postoupil do rozšířeného senátu následující:

Postupující senát nesdílí názor desátého senátu vyslovený v rozsudku ve věci Office Park Šantovka, že z rozsudku rozšířeného senátu ve věci Závazná stanoviska II jasně vyplývá, že výlučka ze soudního přezkumu dle §70 písm a) soudního řádu správního se jednoznačně vztahuje také na rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, kterými se dle §149 odst. 5 správního řádu (v platném znění do 31.12.2017) ruší závazné stanovisko.

Naopak, v případě rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení jde o situaci zcela odlišnou. O zrušení závazného stanoviska je rozhodováno ve správním řízení, jehož prvním úkonem je usnesení o zrušení závazného stanoviska, přičemž následně může být proti takovému usnesení podáno odvolání a je vedeno řádné odvolací řízení zakončené rozhodnutím o odvolání, které je rozhodnutím dle §67 správního řádu. Výsledkem tohoto řízení ovšem není závazné stanovisko (ani formálně ani obsahově), nýbrž negace závazného stanoviska. S ohledem na to nemůže postupující senát akceptovat úvahu desátého senátu, že rozhodnutí podle §149 odst. 5 správního řádu (v platném znění do 31.12.2017) o zrušení závazného stanoviska je opět závazné stanovisko. Nejde ani o rozhodnutí pouze procesní, neboť přezkoumávané stanovisko je pouze zrušeno a věc není vrácena dotčenému orgánu k dalšímu řízení. Jde tedy o rozhodnutí konečné, po němž již další řízení nepokračuje.

Postupující senát k tomu dále uvádí, že jistě není účelem úkonů podle části čtvrté správního řádu autoritativně zakládat, měnit, rušit, či závazně určovat práva a povinnosti jednotlivců, neboť k tomuto účelu je určena jiná množina správních aktů, tj. především rozhodnutí (srov. § 9 a § 67 správního řádu). I tyto tzv. jiné úkony ovšem mohou do právní sféry jednotlivců tak či onak zasahovat, přinejmenším mohou (podle okolností) zakládat jejich legitimní očekávání v souladu se zásadou správnosti správních aktů. Právě proto zákonodárce zakotvil ve správním řádu pravidlo, že odstranění vadných úkonů podle části čtvrté se má dít cestou formalizovaného správního řízení zakončeného usnesením, proti němuž je možné podat opravný prostředek. Je otázkou, proč by mělo být považováno za rozhodnutí ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního rozhodnutí o zrušení nezávazného stanoviska (např. stanoviska EIA, srov. rozsudek č. j. 7 As 16/2015 - 76), zatímco rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska, jehož dopad do právní sféry dotčených jednotlivců je závažnější, by takový charakter měl být odepřen.

Přezkumné řízení ve věci závazného stanoviska přitom má svůj jasně stanovený předmět, kterým je posouzení zákonnosti závazného stanoviska a následně posouzení toho, zda zrušení závazného stanoviska pro jeho nezákonnost je možné s ohledem na požadavek přiměřenosti a ochrany práv dotčené osoby, jichž bylo nabyto v dobré víře (srov. §2 odst. 3, 4, §94 odst. 2, 5 za použití věty poslední §156 odst. 2 správního řádu). Předmět tohoto řízení je odlišný od předmětu správního řízení, pro nějž je závazné stanovisko podkladem a do jehož předmětu řízení je posouzení dotčeným orgánem obsažené v závazném stanovisku integrováno (srov. rozsudek rozšířeného senátu ve věci Závazná stanoviska II).

Postupující senát uznává, že závazná stanoviska nezakládají jednotlivcům konkrétní práva (ta jsou založena až rozhodnutím správního orgánu ve správním řízení), představují však formalizované úkony, na jejichž základě může dotčeným osobám v souladu se zásadou presumpce správnosti aktů správních orgánů, která se vztahuje i na tzv. jiné úkony, vzniknout legitimní očekávání ohledně posouzení určité dílčí otázky determinující obsah rozhodnutí správního orgánu. Je logické, že na základě takto založeného legitimního očekávání dotčené osoby zpravidla podnikají další kroky, např. upravují záměr tak, aby vyhovoval stanoveným

podmínkám, a za tímto účelem často vynakládají značné prostředky. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko je následně integrováno do rozhodnutí správního orgánu, je podle postupujícího senátu správný a legitimní názor zaujatý rozšířeným senátem v rozsudku ve věci Závazná stanoviska II, že soudní přezkum těchto úkonů je odložen do stádia rozhodnutí správního orgánu založeného na závazném stanovisku. *Odlišná situace ovšem nastává, pokud je toto závazné stanovisko zrušeno. Tímto úkonem dochází k negaci legitimního očekávání založeného závazným stanoviskem* a dotčená osoba se nachází v kvalitativně zcela odlišné situaci. Tím podle názoru postupujícího senátu podle okolností může být zasaženo do právní sféry jednotlivce a tento znak rozhodnutí ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního tedy bude naplněn.

Postupujícího senát je tedy toho názoru, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska, které samo je úkonem podle části čtvrté (a z hlediska soudního řádu správního tak může eventuelně představovat, při splnění jiných podmínek zásah ve smyslu §82 soudního řádu správního, je rozhodnutím ve smyslu §65 odst. 1 s. ř. s. Tento názor postupujícího senátu není v rozporu ani s rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36, č. 3460/2016 Sb. NSS , podle nějž výsledkem přezkumu opatření obecné povahy dle §174 odst. 2 správního řádu je opět opatření obecné povahy. Z hlediska správního řádu i z hlediska soudního řádu správního lze totiž podle postupujícího senátu charakterizovat **tři úrovně** jednání veřejné správy, které z hlediska formálnosti a okruhu zapojených subjektů odpovídají intenzitě zásahů do práv dotčených jednotlivců (samozřejmě s jistou mírou zjednodušení, pokud ponecháme stranou různé méně standardní formy jednání veřejné správy jako veřejnoprávní smlouvy, vydávání normativních správních aktů apod.).

První úroveň představují tzv. jiné úkony dle části čtvrté správního řádu, které zpravidla do právní sféry jednotlivců zasahují **méně intenzivně**, čemuž odpovídá jejich relativní neformálnost. Proti těmto úkonům lze zpravidla brojit žalobou proti nezákonnému zásahu dle §82 soudního řádu správního.

Pro typově intenzivnější zásahy do právní sféry jednotlivců (opsané v právních předpisech slovy založení, změna nebo zrušení práv a povinností nebo jejich závazné určení) je

stanovena **forma rozhodnutí** vydaného ve formalizovaném správním řízení. Proti těmto úkonům správních orgánů se lze zpravidla bránit žalobou proti rozhodnutí dle §65 soudního řádu správního. Pokud úkon správního orgánu takto intenzivním způsobem zasahuje do **právní sféry neurčitého okruhu jednotlivců**, právo pro něj předvídá formu opatření obecné povahy vydávaného ve formálním procesu umožňujícím participaci širokého okruhu takto zasažených jednotlivců (dotčených osob). Pro soudní obranu proti tomuto typu jednání veřejné správy je určen v §101a soudního řádu správního návrh na zrušení opatření obecné povahy.

Této charakteristice odpovídá i povaha dozorového nástroje pro ochranu zákonnosti uvnitř veřejné správy, kterým je přezkum (přezkumné řízení). Protože přezkum tzv. jiných úkonů může kvalifikovaným způsobem zasáhnout do sféry jednotlivců (zejména pak do jejich legitimního očekávání, jak je uvedeno výše), správní řád pro tento postup předepisuje formu rozhodnutí, tj. posunuje tento postup správního orgánu do vyšší (formálnější) úrovně činnosti správních orgánů oproti původně neformálnímu jednání v podobě tzv. jiného úkonu. Tato formalizace přezkumu jiných úkonů dává dotčeným jednotlivcům možnost efektivnějšího uplatňování jejich práv ve správním řízení, např. i možnost uplatnění opravného prostředku proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení. Tomu by měl odpovídat i prostředek soudní ochrany, tj. žaloba proti rozhodnutí, kterou navíc jedinou lze dosáhnout odstranění případně nezákonného rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Naproti tomu v případě přezkumného řízení u opatření obecné povahy musí povaha přezkumu zůstat ve vyšší úrovni jednání správních orgánů, tj. řízení o vydání opatření obecné povahy. Jedině pak je zajištěna možnost uplatňování práv neurčitého okruhu osob dotčených opatřením obecné povahy i v řízení o jeho přezkumu. Proto také výsledek přezkumného řízení u opatření obecné povahy může být napaden návrhem na zrušení opatření obecné povahy.

Pro případ, že by rozšířený senát přisvědčil názoru vyslovenému v rozsudku ve věci Office Park Šantovka, tedy že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení není rozhodnutím dle §65 odst. 1 soudního řádu správního, dává postupující senát ke zvážení možnost připuštění jiné alternativy soudní ochrany proti takovému úkonu správního orgánu, např.

cestou žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu dle §82 s. ř. s. Postupující senát to sice nepovažuje za adekvátní, přesto však tato cesta představuje pro stěžovatele alespoň nějakou možnost, jak docílit soudního přezkumu postupu žalovaného v posuzované věci. V takovém případě by postupující senát zrušil napadené usnesení městského soudu a věc by mu vrátil k dalšímu řízení a zavázal by městský soud, aby stěžovatele poučil a poskytl mu prostor pro úpravu žaloby tak, aby odpovídala žalobnímu typu dle §82 soudního řádu správního.

Ze všech uvedených důvodů postupující senát nesouhlasí s názorem vysloveným v rozsudku ve věci Office Park Šantovka, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska není rozhodnutím dle §65 odst. 1 soudního řádu správního, a hodlá se od tohoto názoru odchýlit, resp. setrvat na svém původním názoru v této věci již vysloveném v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69.III. 3. Úvaha o pravomoci rozšířeného senátu.

V nyní projednávané věci se k posuzované otázce, zda rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dle §149 odst. 5 správního řádu, vyjádřil rovněž Ústavní soud v nálezu ve věci Office Park Šantovka. Postupující senát má za to, že Ústavní soud v tomto nálezu nevyjádřil závazně názor, že z hlediska ústavního pořádku je nezbytné, aby žaloby proti rozhodnutím o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení byly odmítány jako nepřijatelné. Ústavní soud toliko neshledal porušení práva na spravedlivý proces a dále shledal názor desátého senátu vyjádřený v rozsudku ve věci Office Park Šantovka za možný a uvedl, že mu nelze „z ústavního hlediska nic vytknout“. Tím ovšem nezavrhl názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 jako neústavní. Postupující senát v této souvislosti upozorňuje, že Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy ČR), nikoli nejvyšším soudem, v jehož kompetenci by bylo sjednocovat výklad zákonů obecnými soudy (jak ostatně Ústavní soud ve svých nálezech opakovaně připomíná). Otázka, zda má být soudní přezkum rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení zajištěn možností samostatné žaloby dle §65 nebo v rámci přezkumu závazného podkladu jiného rozhodnutí dle §75 odst. 2 soudního řádu správního, je ovšem otázkou výkladu „jednoduchého“ práva, k němuž je povolán Nejvyšší správní soud.

Rozšířený senát by se tak měl zabývat otázkou, zda rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení dle §149 odst. 5 správního řádu zrušeno závazné stanovisko, je rozhodnutím dle §65 odst. 1 soudního řádu správního. Pokud rozšířený senát na prvně uvedenou otázku odpoví záporně, měl by se rovněž zabývat otázkou, zda proti rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení dle §149 odst. 5 správního řádu zrušeno závazné stanovisko, je možné dosáhnout soudní ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 soudního řádu správního.²²⁸

Podle mého názoru je rozhodnutí tohoto problému odvislé od vyřešení koncepční otázky, v jakém okamžiku je z pohledu zachování ochrany práv všech dotčených osob účelné využít opravných prostředků v případě tvrzené nezákonnosti závazného stanoviska. Je pravdou, že příliš odložený soudní přezkum řízení jako celku může být z hlediska ochrany práv nedostatečný, avšak příliš brzký přezkum jednotlivých částí řízení může ochromit složité souborné rozhodovací postupy v rámci veřejné správy. Domnívám se, že přiznání možnosti využití soudní ochrany (ať již dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního nebo dle § 82 soudního řádu správního), proti výsledku přezkumného řízení spočívající ve zrušení závazného stanoviska, je nesmírně důležité, neboť tento „výsledek“ nepochybně způsobuje zásah do právní sféry dotčené osoby (např. zpoždění termínu zahájení stavby apod.). V případě zrušení původně kladného závazného stanoviska, dojde rovněž k prolomení tzv. presumpce správnosti správních aktů a dotčená osoba se dostává do zcela odlišné situace, resp. do horší situace a nemůže se proti tomuto „výsledku“ jakkoliv, v co nejkratším časovém rámci, bránit.

V této souvislosti mi nedá ještě nezmínit velmi výstižnou stať J. Vedrala v článku *Stavebního práva - Závazná stanoviska a jejich přezkum*. V této stati se autor zamýšlí nad otázkami, jež jsou spojeny s **důsledky soudního přezkumu**:

Pokud je závazné stanovisko pro nezákonnost nadřízeným správním orgánem zrušeno, je třeba místo něj vydat nové, neboť bez závazného stanoviska nelze vydat rozhodnutí, které je jím

²²⁸ Judikatura aktualizována k datu 10/2018

ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu podmíněno. Příslušný správní orgán tedy vydá nové závazné stanovisko místo toho zrušeného a na základě tohoto závazného stanoviska může být vydáno jím podmíněné rozhodnutí. Proti rozhodnutí, kterým se původní závazné stanovisko pro nezákonnost zrušilo, však bude mezitím podána žaloba podle § 65 soudního řádu správního a soud na základě této žaloby rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska zruší. V důsledku zrušení tohoto rozhodnutí (tím, že zaniknou jeho právní účinky) zřejmě „obživne“ původní závazné stanovisko, které bylo zrušeno. Pak tedy existují ve stejné věci dvě závazná stanoviska, aniž by existovalo pravidlo, podle kterého by se dalo určit, které z nich se má ve správním řízení použít. Jde o to, že „druhé“ závazné stanovisko vydané na základě toho, že to původní závazné stanovisko bylo zrušeno, nebude nezákonné (alespoň ne kvůli tomu, že bylo zrušeno původní závazné stanovisko) a nebude tak zřejmě existovat právní nástroj, jak nové závazné stanovisko odstranit. Pokud mezitím bylo na základě nového závazného stanoviska vydáno rozhodnutí a pokud toto rozhodnutí už nabylo právní moci, bude situace obdobná, neboť zrušení či změna závazného stanoviska je sice podle § 149 odst. 7 správního řádu důvodem obnovy řízení, ani v tomto případě však nebude právní důvod nové závazné stanovisko rušit a nevznikne tak ani důvod pro obnovu řízení.²²⁹

Domnívám se, že v praxi se uvedená „paradoxní“ situace objeví spíše u případů, kde v roli žadatele a stavebníka bude např. velká developerská společnost, která bude dostatečně právně sofistikována a zastoupena, a bude pro ni ekonomicky únosné vést takovouto právní bitvu až k vyčerpání všech možných reparačních prostředků. Podle mého názoru, v případě, že skutečně budou v totožném meritu věci, po předchozím soudním a odvolacím (přezkumném) procesním „martyriu“ existovat dvě závazná stanoviska totožného dotčeného orgánu (předpokládejme s rozpornými závěry) je na místě především z důvodu procesní ekonomie využít oprávnění § 136 odst. 6 správního řádu o řešení rozporů mezi dotčenými orgány, byť se v daném případě jedná o totožný dotčený orgán.

Podporu tohoto závěru shledávám také v části o závazných stanoviscích I., která je uvedena v knize CASEBOOK, Správní právo. Požadavek **štěpení odvolacího řízení**, požadavek

²²⁹ VEDRAL., J., Závazná stanoviska a jejich přezkum, Stavební právo č. 2/2016, str. 7 a násl.

„absolvovat“ kvůli přezkoumatelnosti závazného stanoviska správní řízení v prvním stupni a odvolací správní řízení je v příkrém rozporu se zásadou procesní ekonomie; na tom nic nemění možnost „překonat“ závazné stanovisko postupem podle S 136 odst. 6 spr. ř. (mělo by zůstat na vůli závazným stanoviskem dotčené osoby, zda se bude na možnost zrušení/změnu závazného stanoviska postupem při řešení rozporů spoléhat, či nikoli).²³⁰

Autoři shora uvedené literatury zcela realisticky připouštějí, že: „...argumenty soudní kontroly se často vztahují jen k dílčím momentům správního rozhodování. Soudní přezkum často zabrání platnosti a účinnosti nedostatečně či chybně vyargumentovaným rozhodnutím úřadů, aniž by se však soudci museli dotknout všech relevantních právních otázek, takže z tohoto hlediska může zůstat řada zajímavých a z hlediska rozhodovací praxe podstatných otázek argumentací nedotčena. Z tohoto hlediska je tedy síla soudcovské argumentace relativizována.“²³¹

Proto oceňuji, že autoři s určitým, čtivým nadhledem podávají konkrétní kauzy v širších souvislostech, výklady k jednotlivým kauzám jsou domyšleny i do některých praktických detailů, které často v komentářích k jednotlivým zákonům či v odborné literatuře chybí.

²³⁰ POMAHÁČ, R. a kol. Správní právo. Casebook. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str 283

²³¹ POMAHÁČ, R. a kol. Správní právo. Casebook. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 22

12. Závěr

12.1. Shrnutí a zhodnocení nejproblematictějších částí současné právní úpravy dotčených orgánů a vydávání jejich závazných stanovisek

Hlavním problémem současné právní úpravy je velký počet dotčených orgánů, roztržitost této právní úpravy v mnoha zvláštních zákonech a rozdílnost forem vyjadřování – závazná stanoviska/stanoviska/rozhodnutí/ vyjádření dotčených orgánů apod. V mnoha zákonech není ani důsledně založena důvodnost a oprávněnost ochrany konkrétních veřejných zájmů a konkrétní požadavky na obsah závazných stanovisek a stanovisek dotčených orgánů.²³²

Přesto je problematika správních orgánů jako dotčených orgánů ve správních řízeních dle stavebního zákona velmi zajímavou, různorodou a v současné době i velmi aktuální částí rychle se rozvíjejícího, veřejnoprávního sektoru práva. V práci jsem se snažila zachytit i prvopočátky vývoje právní úpravy správních orgánů jako dotčených orgánů ve státní správě, později, i přesto, že po tzv. sametové revoluci došlo k výrazné novelizaci jednotlivých právních předpisů, u této problematiky došlo k většímu rozvoji právní úpravy až s nabytím účinnosti správního řádu v roce 2004.

Smyslem mé rigorózní práce bylo předložit komplexní teoretický náhled na zakotvenou právní úpravu této problematiky, v návaznosti na některé praktické ukázky z mé praxe v kombinaci s mými názory. Proto jsem se snažila analyticky popsat problematiku působnosti a pravomoci dotčených orgánů s porovnáním působnosti dotčených orgánů v praxi.

Vzhledem k nepříliš bohaté právní úpravě pravomoci a působnosti dotčených orgánů v současných právních předpisech, jsem byla v některých částech nucena problematiku osvětlit obecným teoretickým základem z pohledu správních orgánů a následně analogicky dovodit použití výkladu dané problematiky dotčenými orgány.

²³² MMR, Rekodifikace veřejného stavebního práva, materiál pro projednání ve vládě, září 2018

Toto téma jsem si vybrala proto, abych rozšířila představu o složitosti této problematiky, o zoufalé snaze některých zákonodárců (uvědomující si chybějící podrobnější, legislativní úpravu právní úpravy) jednotlivými, dílčími novelami „zachránit“ komplexnost právní úpravy dotčených orgánů. Bohužel se mi však jeví, že některé poslední novely právních předpisů s touto problematikou související, nebyly domyšleny do důsledků jejich použitelnosti v praxi (o čemž svědčí i častá medializace této problematiky).

Novelou stavebního zákona se do § 4 stavebního zákona doplnily další odstavce 9 až 11, které, dle mého názoru, velmi nesystémově zasáhly do obecné, procesní právní úpravy správního řádu. Tato ustanovení zavedla zvláštní, procesní režim pro přezkum závazných stanovisek vydávaných dotčenými správními orgány z hlediska jejich souladu se zákonem. Protože závazná stanoviska jsou jedním z klíčových podkladů vydání jednotlivých individuálních správních aktů, a pokud je vydáno závazné stanovisko, které je nezákonné, prakticky by to mohlo, dle platné právní úpravy znamenat, že záměr by nemusel být realizován vůbec. Problematická je především ta část odstavce 9 § 4 stavebního zákona, která stanoví, že není možný samostatný přezkum závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem, a posoudit soulad či nesoulad se zákonem je možné u závazných stanovisek toliko v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí vydaném v meritů věci, a to postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu. Přičemž se nám z této omezující právní úpravy vytratilo oprávnění nadřízeného správního orgánu přezkoumat ex officio soulad závazného stanoviska se zákonem (dle § 149 odst. 6 správního řádu). Avšak nejkontroverznější je stanovení nové objektivní lhůty k přezkumu závazných stanovisek (§ 4 odst. 9 stavebního zákona), který je nyní možný pouze ve lhůtě 1 roku od vydání (v této lhůtě musí být vydáno rozhodnutí o zrušení nebo změně závazného stanoviska). Tyto všechny shora uvedené změny § 4 stavebního zákona jsou nepochybně v rozporu se základní procesní zásadou rovnosti v právech, tj. i v rozporu se zásadou zákonnosti, neboť bez jakéhokoliv důvodu upravují procesní otázku přezkoumatelnosti závazných stanovisek odchylně od § 149 odst. 4 až 6 správního řádu, čímž však také dochází k speciálnímu zakotvení ochrany veřejného zájmu v totožné problematice.

A praktické dopady? Je zaběhnutou praxí u jednotlivých stavebních úřadů, že ve lhůtě 1 roku ode dne vydání jednotlivých závazných stanovisek často nejsou vydána ani samotná meritorní rozhodnutí. Mohu se jenom domnívat, zda-li předkladatel tohoto pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně skutečně mohl předjímat, že zakotvením omezení přezkumu závazných stanovisek může způsobit tzv. přenesení nezákonnosti na vlastní meritorní rozhodnutí, a to v případě, bude-li podkladovým správním aktem závazné stanovisko, které bylo vydáno v rozporu se zákonem.²³³ Uplyne-li roční objektivní lhůta k možnosti přezkumu závazného stanoviska, nezbyvá žadateli již nic jiného, než se dle § 75 odst. 2 soudního řádu správního se svou tzv. zásahovou žalobou domáhat nápravy vadného závazného stanoviska začleněného v navazujícím rozhodnutí, u soudu.

V závěru této části bych ještě chtěla upozornit na znění § 4 odst. 11 stavebního zákona, který vylučuje možnost obnovy řízení z důvodu podle § 149 odst. 7 správního řádu. Je zcela nepochybné, že bylo-li po nabytí právní moci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, toto závazné stanovisko změněno nebo zrušeno z důvodu nezákonnosti, dojde k porušení čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, podle kterého má každý právo na spravedlivý proces a každý se může domáhat svého práva u nezávislého správního orgánu. Pak se tento individuální správní akt bude opírat o nezákonné závazné stanovisko, které sice může být zrušeno pro nezákonnost, avšak již není možné původní správní řízení obnovit. Z této právní úpravy nevyplývá jakékoliv opodstatnění vyloučení obecného, procesního režimu obnovy řízení vedeného dle § 149 odst. 7 správního řádu, který však tuto možnost dodatečné změny nebo zrušení závazného stanoviska explicitně zakotvuje.

²³³ V době přípravy mé práce již některé odvolací orgány odmítaly potvrzovat rozhodnutí vydaná na základě sice nezrušitelných ale pořad nezákonných závazných stanovisek a taková rozhodnutí rušily.

I přesto, že jsem v této závěrečné části snažila shrnout nové, problematické aspekty v právní úpravě dotčených orgánů, bylo by chybou domnívat se, že tzv. velká novela stavební zákona č. 225/2017 Sb., a tudíž i obecně platná právní úprava je z právního, věcného i praktického hlediska nefunkční. Velmi například oceňuji přínos nově vloženého odstavce 2 do § 149 správního řádu, který stanoví členit závazná stanoviska na závaznou část a odůvodnění, čímž se dá velmi efektivně předcházet vydávání závazných stanovisek, které by mohly obsahovat náležitosti či podmínky, stanovené nad rámec příslušného, zvláštního právního předpisu.

12.2. Návrhy k právní úpravě de lege ferenda

Jak jistě vyplynulo z obsahu celé mé práce, palčivým problémem je velký počet dotčených orgánů, který plyne cca ze 40 zákonů, a žadatel následně není schopen se řádně v těchto předpisech orientovat. Proto bych uvítala přehlednou revizi počtu (nejlépe redukci či sloučení) dotčených orgánů (v návaznosti na nové, zákonné stanovení jednotlivých pravomocí, působností a ochrany specifických veřejných zájmů). Zajisté by bylo velkým přínosem stanovit zákonné, procesní lhůty k vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů. Součástí nového stavebního zákona (popř. jeho další novelizace) by také mělo být sjednocení formy vyjadřování dotčených orgánů, následných přezkumů těchto vyjadřování s jednoznačným určením, jakou formou se lze proti těmto závěrům přezkumů soudně bránit. V neposlední řadě by praxi velmi ulevilo začlenění kodifikace definice jednotlivých veřejných zájmů (zmiňuji několikrát v předchozích kapitolách) do speciálních právních předpisů, vč. jednoznačného stanovení důvodnosti a oprávněnosti této ochrany specifického veřejného zájmu.

MMR se již netají svým záměrem vytvořit jakýsi elektronický „centrální registr“, kde by žadatel mohl uložit projektovou dokumentaci, která může být následně posuzována každým

dotčeným orgánem v totožném čase. Určitě by neškodilo tento registr obohatit o složku již vydaných závazných stanovisek, kde by byl umožněn přístup všem dotčeným orgánům a na konci i věcně, místně příslušnému stavebnímu úřadu. Domnívám se, že touto elektronizací a vlastně i transparentností zmiňovaného procesu by se mohla výrazně zkrátit celková doba umíst'ovacího a povolovacího režimu staveb.

K současnému znění právních předpisů bych de lege ferenda navrhovala odstranit dvojkolejnost procesní právní úpravy § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona a § 149 správního řádu, což v praxi znamená, že je nutno především vypustit objektivní, prekluzivní lhůtu 1 roku, která je § 4 odst. 9 stavebního zákona stanovena pro možnost přezkoumání nezákonného stanoviska dotčeného orgánu, která však běží ode dne jeho vydání. V této souvislosti by bylo vhodné ponechat hmotně právní a procesně právní úpravu problematiky dotčených orgánů a jejich působnosti vč. jejich úkonů rozdělenou do základního procesního předpisu – správního řádu a hmotně právní úpravu bych ponechala ve zvláštních právních předpisech (např. ve stavebním zákoně). Tedy zamezit rozčlenění stavebního zákona v částech o závazných stanoviscích do několika částí tohoto zákona. Toto zamezení by určitě přispělo k přehlednosti tohoto předpisu a části § 4 a § 96b stavebního zákona by bylo možné sloučit min. do jednoho oddílu s jednoznačným hmotněprávním rámcem a rozčleněním. Následně pak všechny procesní aspekty této problematiky (např. nynější § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona) přesunout k § 156 správního řádu a k části čtvrté správního řádu, přičemž tyto dvě části by bylo určitě vhodné koncepčně propojit do části jedné.

Rovněž se domnívám, že zrušení § 4 odst. 11 stavebního zákona, jež fakticky vylučuje možnost obnovy řízení v případě, že závazné stanovisko bylo změněno či zrušeno až po právní moci vlastního rozhodnutí ve věci, by znamenalo odstranění neopodstatněné nerovnosti v procesních, subjektivních právech účastníků ve správních řízeních dle stavebního zákona v rámci již vydaných meritorních rozhodnutí, a to v návaznosti na nezákonné závazné stanovisko. Pak je zcela jednoznačné, že zrušením tohoto odstavce 11 by došlo k odstranění rozporu se základními

ústavními principy a právy v návaznosti na právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny.

13. Seznam použitých zkratek

- Listina základních práv a svobod - Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
- Ústava - ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.
- zákon o Ústavním soudu - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavní soudu, ve znění pozdějších předpisů
- stavební zákon – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- soudní řád správní – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- novela stavebního zákona - zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony na související právní předpis
- zákon o ochraně přírody a krajiny - zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- obecní zřízení – zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon o státní památkové péči – zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- vodní zákon – zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (Vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon o lesích – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon o požární ochraně – zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o péči o zdraví lidu – zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

- zákon o elektronických úkonech - zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o ochraně ovzduší - zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o vyvlastnění – zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
- přestupkový zákon - zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- Ministerstvo pro místní rozvoj - MMR

14. Literatura a prameny

14.1. Monografie, odborné knihy, komentáře

- PRŮCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou, 2. vydání, Praha: Leges, 2015
- VEDRAL, J. Správní řád Komentář, Bova Polygon, Praha 2006
- KUHN, Z., Správní řád a problematika správní praxe, Správní řád – 10 let v akci, Praha UK 2016
- EBEL, M. Dějiny českého stavebního práva. Praha ARCH, ABF, 2006
- MALÝ, J. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945, 3. vydání, Linde, Praha, 2005
- ČERNÝ, V.: Pozemková reforma v 18. stol., Česk. podn. tiskařské, Praha, 1928
- DOLEŽAL, J., MAREČEL, J., SEDLÁČKOVÁ, Komentář ke Stavebnímu zákonu a předpisy související, A. Čeněk, Plzeň, 2013
- RAJCHL, J. (ed.) a kolektiv, Správní řád – 10 let v akci, vyd. UK, Praha 2016, In
- ONDRUŠ, R., Komentář ke správnímu řádu – zákonu č. 71/1967 Sb., Linde Praha, 2003
- HENDRYCH, D., Správní právo: Obecná část, 7 vydání, Praha, C.H. Beck, 2009
- SLÁDEČEK, Obecné správní právo, 3.,aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013
- SKULOVÁ, S. a kol., Správní právo procesní. Plzeň: A. Čeněk, 2008
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5. vydání, Praha: C.H.Beck, 2016

- KADEČKA, HAVLAN, PRŮCHA, SKULOVÁ, JURNKOVÁ, SEDLÁČEK, KLIKOVÁ, FRANC, Meritum – Správní řád, Aspi 2006
- MATES, P., STARÝ, M., Základy správního práva procesního. 1. vydání, Praha: VŠFS, EUPRESS, 2014
- ČEBIŠOVÁ, T., Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., Code Of Administrative Procedure, Aspi, Praha 2005
- ONDRUŠ, R., Správní řád s důvodovou zprávou a poznámkami, Linde Praha, a.s., 2005
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D., Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2015
- MALÝ, S. Stavební zákon. Komentář. 2 aktualizované vyd. Prahy, Wolters Kluwer ČR, 2013
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 9. vyd. Praha: C.H.Beck, 2016
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014
- PLOS, J., Stavební zákon s komentářem, Grada Publishing, a.s. Praha, 2013
- MACHAČKOVÁ, J. a kol., Stavební zákon. Komentář 2. vydání, Praha: C. H. Beck., 2013
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., Správní řád. Komentář. 2.vydání, Praha: C.H.Beck, 2009
- HANDRLICA, J. (ed.) Veřejné právo a právo soukromé, Univerzita Karlova v Praze, 2014
- PRŮCHA, P., Správní právo. Obecná část. 6. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004

- ČERNÝ, P., DOHNAL., V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha, Linde, 2006
- HORZINKOVÁ, E, NOVOTNÝ, V.: Správní právo procesní. 5. vydání. Praha: Leges, 2015
- MOLEK, P., STRÁSKÁ, J. Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví. 2003-2013. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015
- VEDRAL., J., Komentář ke Správnímu řádu, II. vydání z roku 2012
- SKULOVÁ, S. et al. Správní právo procesní. 2. vyd. Plzeň: A. Čeněk, 2012
- MATES, P., Ochrana před nečinností správních orgánů, kol. autorů KADEČKA, MAREK, Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník příspěvků, Pzeň, A. Čeněk, 2009
- PRŮCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 3. vydání, Praha: Leges, 2017
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5.vydání, Praha: C.H.Beck, 2016
- SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vyd. Plzeň: A. Čeněk, 2017
- POMAHÁČ, R. a kol. Správní právo. Casebook. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018

14.2. Články v časopisech, sborníky, odborné práce

- FIALOVÁ, Z., Ing., článek v časopise Retailnews, výtisk ze dne 13.9.2017
- SVATOŠOVÁ, H. Archiv hl. města Prahy, článek Vývoj pražské samosprávy, 1994

- Společné metodické doporučení odboru stavebního řádu a odboru územního plánování, MMR, 4/2013, Ing. M. Pavlová, Ing. T. Sklenář
- BEZROUČKOVÁ, I., Mgr., MPA, článek č. 9/2017, v internet. časopis. AK JUDr. Filouš
- STAŠA, J., Zpravodajská zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, knihovna připravované legislativy: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9XQHE72J>
- Časopis Z+I ČKAIT č. 4/17, vyd. 9.10.2017, Co přinese novela správního řádu, Mgr. J. Macháčková MMR
- FEDROVÁ, M., eprávo, článek Opakované podávání žádostí v téže věci 6/2013, www.epravo.cz
- VEDRAL, J., Bulletin Stavebního práva, závazná stanoviska a jejich přezkum
- VEDRAL, J., Správní právo 1/2012, K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním
- POŘÍZEK, J., Jak je to s přezkumem závazných stanovisek, 29.11.2016, zdroj: www.epravo.cz
- MALÝ, S., Stavební zákon. Komentář. 2 aktualizované vyd. Prahy, Wolters Kluwer ČR, 2013
- ČERVINKOVÁ, B., BAŽANTOVÁ E., článek pro Epravo, www.epravo.cz, 10/2017
- KADEČKA S., RIGEL, F., Studie výkonu státní správy, Ministerstvo vnitra, 2009
- Sborník stanovisek veřejného ochránce práv – Památková péče, autorský kolektiv: JUDr. Pavel Varvařovský, RNDr. Jitka Seitlová, Mgr. Jana Gregorová, JUDr.

Marek Hanák, JUDr. Jana Plotová, JUDr. Jana Vašíková, Kancelář veřejného ochránce práv, Wolters Kluwer ČR 2012, str. 27

- ČERNÝ, P., Frankbold. org, článek pro Ekologický právní servis, 2009
- Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství k vydávání stanovisek dotčenými orgány, www.mmr.cz, 2007
- Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, Závěr č. 129 ze zasedání poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu dne 25. 10. 2013, K možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí, str. 2
- POSPIŠILOVÁ, S., Iniciační opatření proti nečinnosti správního orgánu jako specifická forma realizace práva zakotveného v čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, <https://www.law.muni.cz/sborniky>
- Sborník z letního mezinárodního workshopu, N. Správní řád a místní samospráva, Kadečka, S., Kliková, A., MU Brno, 2006
- MATES, P., Ochrana před nečinností správních orgánů, kol. autorů KADEČKA, MAREK, Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník příspěvků, Pzeň, A. Čeněk, 2009
- MLSNA, P., Metodika odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ČR, 5/2017
- POLÁCHOVÁ, M., Podjatost ve správním řízení; Verlag Dashöfer, nakladatelství, spol. s r. o., Stavební forum 7/14,
- POLÁCHOVÁ, M., Stanovisko pro poradů krajů 1/2014, odbor územního plánování, stavebního řádu, Krajského úřadu Moravskoslezského kraje
- REICHL, A., časopis Legislativní monitoring Ekonomického deníku ze dne 23.1.2018,

- PRŮCHA, P., Bulletin Stavební právo č. 2/2015, Ještě k tzv. systémové podjatosti ve správním řízení
- PŘÍKOPA, V., Systémová podjatost, Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2014
- GLASER, L., MOCEK, M., K systému podjatosti ve veřejné správě, Správní právo 8/2015
- MLSNA, P., Metodika odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ČR, 5/2017
- KOPECKÝ, M., K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. Právník. č. 2/2014
- POŘÍZEK, J., Jak je to s přezkumem závazných stanovisek; www.epravo.cz, 29.11.2016
- VEDRAL, J., Závazná stanoviska a jejich přezkum
- GLOGAR, M., e-časopis Právní prostor, 8/2018
- PETRMICHL, V., e-časopis Právní prostor, článek ze dne 11.9.2018

14.3. On-line zdroje

- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=927&CT1=0>
- KRÝSA, I., Disertační práce na téma: Postavení dotčených správních úřadů, dostupné na: https://is.muni.cz/th/365074/pravf_d/Disertacni_prace-I._Krysa.txt

- Společné metodické doporučení odboru stavebního řádu a odboru územního plánování, MMR, 4/2013, Ing. M. Pavlová, Ing. T. Sklenář, dostupné na: www.mmr.cz
- Zpravodajská zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, knihovna připravované legislativy: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9XQHE72J>, s. 4
- GURLICH, R., Stavební fórum 07, www.stavebni.forum.cz
- Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, Koordinované závazné stanovisko, 2007, www.mmr.cz
- ROSINOVÁ, A., Nejvýznamnější změny, které přinese novela stavebního zákona, 12/2017, F. Bold A., zdroj: <http://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/560-nejvyznamnejsi-zmeny-ktere-prinese-novela-stavebniho-zakona>
- MMR, Rekodifikace veřejného stavebního práva, materiál pro projednání ve vládě, září 2018

14.4. Judikatura

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, sp. zn. 1 As 68/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2009, sp. zn. 4 As 25/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu 4As 25/2009-167
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006 – 54
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.8.2007, čj. 8 Afs 32/2006-72
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.4.2010, čj. 1 Afs 124/2009-75

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2009, č.j. 6 Ao 4/2009-104
- rozsudek Nejvyššího správního soudu, čtvrtého senátu č.j. 4 As 80/2012
- rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 65/2012
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 51/2012-51
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005 pod č.j. 6A 25/2002-42
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2007 vydaným pod č.j. 4 As 71/2006-83
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 a 116/2001-49
- usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005, č.j. 6 A 25/2002-42
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, č.j. 7 As 63/2009 –69
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2010, č.j. 6 As 36/2009-162
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2011, č.j. 1 As 94/2011-102
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2012, č.j. 1 As 145/2012-48
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2013, č.j. 6 As 65/2012-161
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.7.2012, č.j. 6 Ads 61/2012-15
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 96/2002-34, ze dne 25.8.2004
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2010, č.j. 1 As 51/2010-214
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 2 As 75/2009 ze dne 23. srpna 2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu 6As 7/2005-97
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11.2012, č.j. 4 As 52/2012-26
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.1.2009, č.j. 2 As 41/2008-77

- rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 29.9.2010, čj. 1 As 77/2010-95
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 21/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 38/2013 – 29
- rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 56/2009 – 63
- rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 As 92/2008
- usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2012, čj. 2 As 86/2010-76
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.06.2016, čj. 7 As 66/2016 – 65
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2009, č.j. 9 As 21/2009-150
- rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 182/2014-28
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2013, č.j. 5 Ans 4/2012-20
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.9.2008, č.j. 1 As 30-2008-49
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2012, č.j. 8 As 89/2011-31
- rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 74/2007 – 55 ze dne 7.5.2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 6 As 12/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 21/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. A Afs 147/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2008, č.j. 1 Ans 5/2008-104
- usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 86/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ans 1/2004-115 a čj. 8 Ans 1/2005-90
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Ans 1/2007-100
- rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ans 10/2006-59

- rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 41/2006-106
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2007, č.j. 3 Ans 3/2007-61
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2013, č.j. 1 Ans 19-2012-43
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Ans 1/2007-100
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2003, sp. zn. 6 A 171/2002-41
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2004, č.j. 2 As 21/2004-67
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 4/2008 – 47
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 152 ze dne 30.1. 2013
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 19/2010 – 133 ze dne 30. 1.2013
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 18/2012 – 29 ze dne 28.3. 2013
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 7/2009 – 753 ze dne 26.6.2013
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp. zn. 4 Nd 330/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 158/2014 – 30 ze dne 13.2.2015
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 57/2015 – 80 ze dne 2. června 2015
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 190/2015 – 80 ze dne 10.8.2016
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 6 As 64/2012 ze dne 20. března 2013
- rozsudek Nejvyššího správního soudu rozšířeného senátu zn. 2 As 75/2009 ze dne 23.8.2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 4 As 42/2014 ze dne 23.5.2014
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 8 As 47/2005 ze dne 21.10.2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 2 As 75/2009 ze dne 23.8.2011

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.7.2015, č.j. 10 As 97/2014-127
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 4 As 241/2014 ze dne 19.2.2015
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 2As 75/2009 ze dne 23.8.2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 4 As 42/2014 ze dne 23.5.2014
- usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 ze dne 20.11.2012
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 10 As 97/2014 ze dne 8. července 2015
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 4 As 42/2014 ze dne 23. května 2014
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 6 As 291/2015 ze dne 4. května 2016.
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 7 As 16/2015 ze dne 7. května 2015
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 4 As 42/2014 ze dne 23. května 2014
- rozsudek Nejvyššího správního soudu zn. 4 Aps 7/2013 ze dne 26. března 2014
- usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 3/2018 – 42 ze dne 14.6.2018
- judikatura ostatních soudů:
- náleží Ústavního soudu v rozhodnutí č.j. IV. ÚS 158/99
- náleží Ústavního soudu č. 117/2003 Sb
- náleží Ústavního soudu ze dne 12.12.2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08
- náleží Ústavního soudu ze dne 9.10.2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01
- náleží Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04
- náleží Ústavního soudu ze dne 7.12.2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04
- náleží Ústavního soudu ze dne 9.5.2001, sp. zn. Pl. ÚS 50/2000
- náleží Ústavního soudu I. ÚS 332/04
- náleží Ústavního soudu IV. ÚS 690/01

- náleží Ústavního soudu ze dne 25.5.1999 sp. zn. IV. ÚS 158/99
- usnesení Ústavního soudu ze dne 16.11.2000, sp. zn. III. ÚS 495/99
- náleží Ústavního soudu – usnesení IV. ÚS 233/02
- náleží Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07
- usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 6. října 2008
- náleží Ústavního soudu zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. března 2016
- rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11.12.2015, čj. 45 A 35/2013-66
- rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 14/96-24
- rozsudek Vrchního soudu v Praze sp.zn. 6A 40/96
- rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn.6A 29/95
- rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 7A 506/93
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23.7.2014, čj. 11 A 109/2013-62
- rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 18.6.2009, čj. 11 Ca 159/2008-60
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27.10.2010, čj. 30 Ca 119/2009-28.
- rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 9 A 128/2010
- rozhodnutí Městského soudu v Praze čj. 11 Ca 159/2008-60
- rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp.zn. 10 Ca 308/95
- rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 17 A 77/2010-30 ze dne 31.3.2011
- rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27.2.2014, č.j. 30 A 57/2012-84
- rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 2/2009
- rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě čj. 22 Ca 58/2000 – 31 ze dne 20. 12. 2000

14.5. Seznam použitých právních předpisů²³⁴

- listina základních práv a svobod - Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
- Ústava - ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.
- Zákon o Ústavním soudu - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Stavební zákon – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Soudní řád správní – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- novela stavebního zákona - zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony na související právní předpis

²³⁴ Právní předpisy jsou použity v platném znění k datu 11/2018

- zákon o ochraně přírody a krajiny - zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- obecní zřízení – zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon o státní památkové péči – zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- vodní zákon – zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon o lesích – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon o požární ochraně – zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o péči o zdraví lidu – zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o elektronických úkonech - zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o ochraně ovzduší - zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o vyvlastnění – zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
- přestupkový zákon - zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

15. Přílohy

Tyto přílohy se vztahují ke kapitole č. 3:

Jako jeden příklad za všechny přikládám kopii územního rozhodnutí a stavebního povolení ze dne 21. dubna 1892 k umístění čtyřpatrového domu při nynější ulici Sokolské v Praze 2. Součástí tohoto povolení byla rovněž projektová dokumentace v provedení jež se velmi blíží současným projektovým dokumentacím. Tento dům, dle v archivu nalezených projektových plánů, stojí do dnes. Toto „dobové“ rozhodnutí z roku 1892 ještě nezahrnuje žádná vyjádření

Opis.



2200062730 UMC P2 OV D

Č. j. 47636.

Pan Josef Beran, soukromník na tráv. kúšohradec,
nával na ustanovení stavebního zájmu pro staveniště č. 11. lok. 1.
speciálních kvalifikačních požadavků a šlepičárny v Sokolské
trávě a předložil návrhový plán na stavbu čtyřpatrového
domu na staveništi tom.

Na původem tomu ustanovena byla místní komise, při které ná,
sledují se vyšetřilo:

Ko požadky v šlepičárny obsahují jsou příčetní zájmy ve
schválením plánu polohy.

Proto označil úřad stavební v předložných plánech situac,
nich na základě tohoto schváleného plánu polohy č. 13
co č. 11 stavení.

Staveniště č. 11. lok. 1. položí se v trávě Sokolské a tra-
vici severně se staveništěm č. 12., jižně se staveništěm č. 10, již-
ně se staveništěm č. 7 a na jihovýchod se staveništěm č. 11.

Délka příčetí staveniště č. 11. do trávě Sokolské měří 13,45^m
a plocha staveniště obnáší 441,29^m², se které novou stavbou na,
trávě bude 244,13^m², tak že zbylá nezastavěna 197,16^m² nebí
44,44%.

Nový dům bude čtyřpatrový, příčetní do Sokolské trávě
obrácený, jeho výška 20^m obnáší, výška novostavby měřiti
bude od okraje až ku hlavnímu vstupu 21,47^m.

Pod příčetkem, který bude hloubky 2,7^m se světlostí
vysoké sklepy, v příčetní na straně do ulice trávě se trávě,
kádinská pak místnosti na straně dvoře mají se jako bytí;
tyto příčetkové místnosti se se světlostí 3,95^m pokrývají.
obytné místnosti měřiti a ostatních čtyřpatr obnáší,

Některá obecní úpravit; vše povinen jest do 8 dní
stavbu státi 24 kl. 41 kl. S. j. dva cet úpravit 41 kl.
do hlavní městské pohledny upraviti, a se povinen
ulicím, výstupky nakráj, se přemě vymeri a ole toho
nákrava upravi.

Nakládání staviva vykanuje se místo před vkrstím
stavbu státi v číle Sokolské v síce 5^m.

Na vytyčení sáry stavbu a vřadí vyřky rovinné po-
vinnu číle prav stavbu v křatké číle v městské ho
v stavbu se přihlásiti; konečně povinen číle před
novým domem nakládem stavbu křídli nový chodník,
jehož rozměry a způsob vyřkání povinen všebe mu
Schválení plánu a statiský výpočet jemu přiložený.

Magistrát Král. hl. města Prahy

du 21. dubna 1892.

Prokannu starostova:

Josefu Kvanovi,
soukromníku na Král. Vinohradech
č. 554.

Nahlédnutím do archivu Stavebního úřadu Prahy 2 se mi podařilo zajistit ještě jeden velmi zajímavý archivní dokument, patřící časově do druhé části bodu třetího této práce, je však patrné, že postupy odvolacích orgánů byly totožné jak v předválečném, tak i v poválečném období. Rozhodnutí o odvolání se meritorně vztahuje k zamítnutí povolení umístění cukrářské dílny v přízemí bytovému domu na pražských Vinohradech. Rozhodnutí datované k dubnu 1925 vydané Magistrátem hlavního města Prahy bylo zamítnuto z důvodu procesního pochybení – nedostatku aktivní legitimace. Ačkoliv je rozhodnutí o odvolání vypracováno již v roce 1925, povšimněme si totožných procesních institutů používající se v současné procesní právní úpravě – aktivní a pasivní legitimace. Rovněž toto rozhodnutí poukazuje na totožnou procesní a institucionální hierarchii jednotlivých správních orgánů. V neposlední řadě bych ráda ještě zmínila, že ani v této době se zatím ještě nedočkáme jakési procesní součinnosti s dotčenými orgány (jak vyplývá z celého archivního správního spisu), odpovědnost za kvalitní zpracování projektu a umístění stavby nesl pouze projektant a věcně a místně příslušný stavební úřad.

OPIS.



Magistrát hlavního města Prahy

Č.j.III-9768/25.

V Praze dne 22.dubna 1925.

Panu

Václavu Bišickému, cukráři

v Praze II-1797,
Sokolská třída č.42.

Zemská správa politická z a m í t l a výměrem ze dne 7.dubna 1925 ^{čj.145420 ai 1925} Zemská správa politická v Praze ^{3 A 520} odvolání pana Václava Bišického, cukráře v Praze II, z tamního výměru magistrátu hlav.města Prahy ze dne 26.ledna 1925, čj.III-608/25, jímž nebylo vyhověno žádosti majitelky domu čp. 1797 v Praze II Ludmily Krebsové za schválení cukrářské dílny v sklepních místnostech domu jejího pro nedostatek legitimace k podání tohoto odvolání, ježto žádost za živnostensko-právní schválení sám jmenovaný nepodal.

Z tohoto rozhodnutí lze podati u magistrátu hlavního města Prahy do 14 dnů ~~mluvní~~ po doručení odvolání k ministerstvu obchodu v Praze.

O tom dáváme věděti.

./.

Magistrát hlavního města Prahy

Č.j.III-9768/25.

V Praze dne 22.dubna 1925.

Stavebnímu úřadu odbor 13.
na vědomí

Vrátě na vědomí.
Uložit:

[Handwritten signature]
mag. rada.

STAV. ÚŘ. ODB. 13
POD.ČD IV. 13/5
Č.J. 11142

Stavební úřad odb. 13.
V Praze, dne 24. července 1925.
[Handwritten signature]

16. Abstrakt

Hlavním záměrem mé rigorózní práce je komplexní pojednání o pravomoci a působnosti dotčených orgánů jako správních orgánů v řízeních dle stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že v platné právní úpravě není institut dotčeného orgánu jakož i činnost dotčených orgánů dostatečně regulována, zaměřila jsem se na problematické části této právní úpravy.

Práce je členěna do jedenácti kapitol. Po úvodu v první kapitole, v druhé kapitole charakterizují institut dotčeného orgánu, a tento výklad propojují se zkušenostmi z praxe a se svými stanovisky a jednotlivými nálezy správních soudů. Uvedení klasifikace institutu dotčeného orgánu a jeho vztahu k zvláštním právním předpisům je základní predikcí k následnému vymezení jednotlivých aspektů činnosti dotčených orgánů, tj. k uvedení podmínek vydávání závazných stanovisek a ostatních úkonů dle části čtvrté správního řádu. Důležité je nejprve důkladně identifikovat jednotlivé části problematiky pravomoci a působnosti dotčených orgánů a posléze vyzdvihnout ty aspekty, které v praxi působí problémy a následně navrhnout i možná řešení *de lege ferenda*. V tomto oddíle se rovněž pozastavuji u vlivu tzv. velké novely stavebního zákona, zákonem č. 225/2017 Sb., která naprosto zásadním způsobem mění ustanovení s významným dopadem na umístování a povolování staveb (jedná se například o změnu v možnosti přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů). V kapitole třetí uvádím průřez do novodobé historie výkonu veřejné správy ve správních řízeních dle stavebních předpisů. Dřívější právní úpravy institut dotčeného orgánu explicitně nezakotvují, tuto pravomoc suploval stavební úřad, což také dokládám v příloze uvedenými rozhodnutími o povolení umístění stavby bytového domu z roku 1892 a 1925. Kapitola čtvrtá detailně pojednává o působnosti, pravomoci a příslušnosti dotčených orgánů vč. změn pravomoci provedených novelou stavebního zákona s účinností od ledna 2018. Kapitola pátá charakterizuje aplikaci jednotlivých zásad činnosti správních orgánů, kterým přisuzují nepostradatelnou úlohu, a které suplují nedostatečnou kodifikaci procesní úpravy působnosti dotčených orgánů. V kapitole šesté definuji pojem, náležitosti, formu, druhy úkonů dotčených orgánů včetně uvedení jednotlivých podmínek jejich provádění. V kapitole sedmé se

zaměřuji na procesní postup při provádění úkonů správních orgánů jako např. způsob projednání věci a počítání lhůt. Vzhledem k tomu, že v této práci se snažím podchytit problematiku dotčených orgánů komplexně, zaměřuji se i na obstrukční jednání dotčených orgánů (osmá kapitola) a na jejich případnou nečinnost v jednání. V kapitole deváté rozebírám problematiku rozporů ve stanoviscích dotčených orgánů, upozorňuji na časté rozporné požadavky, které jsou uvedeny ve stanoviscích dotčených orgánů, odůvodněné snahou těchto správních orgánů o maximální ochranu jejich zájmů, avšak někdy se střetávají mezi sebou. V kapitole desáté upozorňuji na velmi aktuální problematiku nestrannosti odpovědných úředních osob při správních činnostech dotčených orgánů ve vztahu ke stavebním úřadům. Přezkumem úkonů dotčených správních orgánů se zabývám v kapitole jedenácté. Tuto poslední kapitolu člením na přezkum jiných správních úkonů dle části čtvrté správního řádu a přezkum závazných stanovisek. Rovněž zmiňuji aspekty, náležitosti a možnosti soudní ochrany před nezákonnými správními akty.

klíčová slova:

dotčený orgán

závazné stanovisko

specifický veřejný zájem

Competence of Administrative Authorities as Authorities Involved in Administrative Proceedings under the Building Act

Abstract:

The main aim of this rigorous thesis is a comprehensive discussion of the authority and competence of the authorities concerned as administrative authorities in proceedings under the Building Act. Given that the current legislation does not sufficiently regulate the institute of the authority concerned and the activities of the authorities concerned, I focused on the problematic parts of the legislation.

The thesis is divided into eleven chapters. The introduction is followed by Chapter I and II describing the institute of the authority concerned, combined with the practical experience and with my opinions and the individual findings of administrative courts. Stating the classification of the institute of the authority concerned and its relation to specific legislation is a basic prerequisite for the subsequent definition of the individual aspects of the activities of the authorities concerned, i.e. the conditions for issuing binding opinions and other acts under Part Four of the Code of Administrative Procedure. It is important first to thoroughly identify the various parts of the issue of the authority and competence of the authorities concerned, and then to highlight the aspects that cause problems in practice and to suggest possible solutions *de lege ferenda*. This section also deals with the influence of Act No. 225/2017 Coll., amending the Building Act, which fundamentally amends the provisions with a significant impact on the location and authorization of constructions (for example, a change in the possibility of reviewing the binding opinions of the authorities concerned). Chapter III presents an overview of the modern history of public administration performance in administrative proceedings according to building regulations. The former legislation does not explicitly stipulates the institute of the authority concerned; this power was substituted by the Building Authority, which is also documented in the Annexe containing the decisions authorizing the location of a block of flats from 1892 and 1925. Chapter IV deals in detail with the competencies, powers and responsibilities of the authorities concerned, including the

changes in powers made by an amendment to the Building Act with effect from January 2018. Chapter V characterizes the application of the individual principles of the activities of the administrative bodies, which play an indispensable role (according to my opinion) and which substitute the insufficient codification of the procedural arrangements of the powers of the authorities concerned. Chapter VI defines the concept, requirements, form and types of acts of the authorities concerned, including the conditions for their implementation. Chapter VII is focused on the process of performing acts of the administrative authorities, such as the way of discussing cases and calculating periods. As I try to capture the issues of the authorities concerned in a comprehensive way, I also focus on the obstructive behaviour of these authorities (Chapter VIII) and their possible inaction in the proceedings. Chapter IX discusses the issues of contradictions in the opinions of the authorities concerned, drawing attention to the frequent contradictory requirements set out in the opinions of the authorities concerned, justified by the efforts of those authorities to maximally protect their interests, but sometimes interfering with each other. Chapter X points out the highly topical issue of the impartiality of the responsible officials in the administrative activities of the authorities concerned in relation to the building authorities. The acts of the administrative authorities concerned are reviewed in Chapter XI. The last chapter is divided into the review of other administrative acts according to Part Four of the Code of Administrative Procedure and the review of binding opinions. The aspects, requirements and possibilities of judicial protection against unlawful administrative acts are also mentioned.

Keywords:

Authority concerned

Binding opinion

Specific public interest