

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Václav Petrmichl

Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě

Disertační práce

Školitel:	prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.
Studijní program:	Teoretické právní vědy – Správní právo a správní věda
Datum vypracování práce:	31. 12. 2019

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou disertační práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného vysokoškolského titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text disertační práce včetně poznámek pod čarou má 870 823 znaků včetně mezer.

Disertační práce je zpracována dle právního stavu ke dni 31. 12. 2019.

v Praze dne

autor disertační práce

.....

.....

Poděkování

Děkuji prof. JUDr. Richardu Pomahačovi, CSc. za rady, vedení a připomínky, které mi udělil při zpracovávání této disertační práce.

Věnování

Tato práce je věnována právníkům JUDr. Václavu Petrmichlovi (1923-2011) a JUDr. Václavu Petrmichlovi (1954).

Obsah

Čestné prohlášení, poděkování, věnování	2
Obsah.....	3
Vymezení a cíl práce, výzkumná otázka	5
1. ŠIRŠÍ SOUVISLOSTI KOORDINACE ROZHODOVACÍ ČINNOSTI V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY	8
1.1. Formy koordinace a klasifikační kritéria	10
1.2. Koordinovaná rozhodnutí	15
1.3. Závazné podkladové akty z historické perspektivy.....	17
1.4. Koncept závazných podkladových aktů ve vybraných zahraničních úpravách (přehled).....	22
1.5. Současná tuzemská právní úprava.....	24
2. DEFINIČNÍ ZNAKY ZÁVAZNÝCH STANOVISEK.....	26
2.1. Zákonný podklad.....	26
2.1.1. Forma zmocnění k vydání závazného stanoviska.....	30
2.1.2. Hlediska posouzení a ochrana veřejného zájmu.....	34
2.1.3. Diskreční pravomoc.....	36
2.2. Atribut závaznosti pro výrokovou část správního rozhodnutí	38
2.3. Úkon učiněný správním orgánem, který není samostatným rozhodnutím.....	42
2.4. Vazba na správní rozhodnutí.....	45
2.4.1. Vazba na správní rozhodnutí.....	45
2.4.2. Problematika částečné a několikanásobné subsumpce.....	49
2.4.3. Subsumpce a odvozené formy správního rozhodování.....	53
2.4.4. Závazná stanoviska a jiné formy správní činnosti.....	55
3. NÁLEŽITOSTI, OBSAH A VADY ZÁVAZNÝCH STANOVISEK.....	66
3.1. Náležitosti závazných stanovisek.....	66
3.2. Obsah závazných stanovisek.....	71
3.3. Vady závazných stanovisek a jejich důsledky.....	79
3.3.1. Typologie vad závazných stanovisek.....	79
3.3.2. Neexistence či nezákonnost závazného stanoviska a jejich důsledky pro koordinované rozhodnutí.....	82
3.3.3. Možnost zhojit absenci či nezákonnost závazného stanoviska.....	83
3.3.4. Nesprávně zvolená forma aktu.....	84
4. PROCESNÍ SOUVISLOSTI VYDÁVÁNÍ ZÁVAZNÝCH STANOVISEK	87
4.1. Modelová řešení subsumpce	87
4.2. Procesní pravidla pro vydávání závazných stanovisek	90
4.3. Časové souvislosti subsumpce a určení rozhodné právní úpravy	95
4.4. Vydávání závazných stanovisek a problematika participace dotčených osob	97
4.5. Koordinované závazné stanovisko.....	101
4.6. Navazující správní řízení a procesní souvislosti	103

5. PLATNOST, ZMĚNY A FIKCE ZÁVAZNÝCH STANOVISEK.....	116
5.1. Platnost závazných stanovisek v širším kontextu.....	116
5.2. Prodlužování platnosti závazného stanoviska a procesní souvislosti.....	120
5.3. Změna a nahrazení závazných stanovisek.....	123
5.4. Fikce závazných stanovisek a procesní souvislosti.....	128
6. ZÁVAZNÁ STANOVISKA A ŘEŠENÍ ROZPORU.....	144
6.1. Obecná východiska	144
6.2. Pravidla pro řešení rozporu	145
6.3. Rozsah aplikovatelnosti pravidel pro řešení rozporu.....	149
6.4. Časové souvislosti řešení rozporu.....	154
6.5. Výsledek řešení rozporu.....	155
6.6. Přezkoumatelnost výsledku řešení rozporu.....	156
6.7. Kompetenční spory mezi dotčenými orgány.....	159
7. ZÁVAZNÁ STANOVISKA A SEKUNDÁRNÍ INSTITUTY	160
7.1. Správní dozor a závazná stanoviska.....	160
7.2. Správní trestání.....	162
7.3. Jiné odpovědnostní vztahy	165
8. PŘEZKUM ZÁVAZNÝCH STANOVISEK.....	166
8.1. Správní přezkum závazných stanovisek	166
8.1.1. Integrovaný odvolací přezkum závazných stanovisek (§ 149 odst. 5 SpŘ)...	166
8.1.2. Samostatný přezkum závazných stanovisek (§ 149 odst. 6 SpŘ).....	182
8.1.3. Přezkum závazných stanovisek dle stavebního zákona po novele stavebního zákona č. 225/2017 Sb.....	186
8.1.4. Možnosti a limity přezkumu koordinovaného rozhodnutí.....	192
8.1.5. Závazná stanoviska a obnova řízení	194
8.1.6. Zrušení či změny závazného stanoviska jako důvod obnovy řízení.....	196
8.2. Soudní přezkum závazných stanovisek.....	197
8.2.1. Akcesorický a samostatný přezkum závazných stanovisek.....	197
8.2.2. Soudní přezkoumatelnost z pohledu vývoje judikatury.....	199
8.2.3. Procesní aspekty integrovaného soudního přezkumu v širších souvislostech.....	208
8.2.4. Závazná stanoviska a využitelnost ostatních žalobních typů.....	213
8.2.5. Soudní přezkum rozhodnutí dle § 149 odst. 6 SpŘ	214
9. ZÁVĚR.....	219
Seznam použitých zkratk.....	229
Seznam použitých zdrojů.....	231
Abstrakt v českém a anglickém jazyce, klíčová slova	251

Vymezení a cíl práce

Správní akt je stěžejním teoreticko-právním institutem správního práva, představuje formalizovaný vrchnostenský akt jakožto projev vůle ve veřejné správě, sloužící jako nástroj k právně-mocenskému řešení právních poměrů jmenovitě určených adresátů. Správním aktům jakožto nejfrekventovanější formě správní činnosti se v nauce věnovala řada známých odborných prací, pocházejících jak z dob minulých, tak i mnoho prací autorů soudobé teorie. Teoretické zázemí, zahrnující vymezení institutu, jeho typologii a řadu dalších souvislostí, nauka správního práva a současný stav poznání poskytuje. Předkládaná disertační práce „*Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě*“ je zaměřena na specifickou kategorii správních aktů, předmětem disertační práce je koordinovaný správní akt jakožto výsledek projevu vůle více zúčastněných rozhodujících orgánů ve veřejné správě. Pojem koordinace je interdisciplinárním pojmem s přesahem do řady vědních oborů jako sociologie, ekonomie či právě právní věda, kde se jím lze blíže zabývat v podstatě v každém právním odvětví. V oblasti veřejné správy se fenomén koordinace vyskytuje a prolíná v různých jevových formách a lze ho zkoumat v různé míře abstrakce v kontextu kterékoli správní činnosti. Disertační práce cílí na problematiku individuálně-rozhodovací správní činnosti, v rámci níž se konkrétně zaměřuje na fenomén správních rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem. Těžištěm disertační práce je analýza závazných stanovisek a jejich fungování v českém právním prostředí, cílem disertační práce je teoretická reflexe institutu závazných stanovisek v širších souvislostech správního práva. Výše vysvětlená redukce problematiky koordinace rozhodovací činnosti na dílčí podtéma koordinovaných rozhodnutí podmíněných závaznými podkladovými akty umožňuje nastolit výzkumnou otázku a v patřičném rozsahu jí zodpovědět způsobem, který odpovídá zvolenému typu vysokoškolské kvalifikační práce (disertační práce).

Téma správních rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem (v kontextu práce dále uchopených jakožto *koordinovaná správní rozhodnutí*) se nevyčerpává jen zkoumáním výsledku koordinace, analýza specifík koordinovaného rozhodování s užitím závazných podkladových aktů zahrnuje současně i zkoumání komplexu otázek hmotného, organizačního i procedurálního charakteru, který je s konceptem koordinovaných rozhodnutí nedílně provázán a spjat. Tyto specifické aspekty koordinovaného rozhodování generují řadu souvisejících a pro správní právo důležitých otázek, které mnohdy nebyly historicky ani současnou doktrínou nejen uspokojivě teoreticky zodpovězeny, ale často ani nastoleny. Na tomto místě zasluhuje dále dodat, že institut „*závazného stanoviska*“ byl a je tradičně v české nauce (učebnice správního práva, komentářová literatura, právnická periodika) traktován jako v zásadě samostatný hmotněprávní institut, takové pojetí se však může jevit zjednodušující, pomíjející řadu podstatných aspektů koordinovaného rozhodování. Název disertační práce „*Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě*“ tak příznačně vystihuje celý hmotněprávní i procesní kontext zkoumané problematiky. Jde-li o použité vědecké metody zkoumání a jejich zdůvodnění, práce je výsledkem kvalitativního výzkumu, staví na logických metodách výzkumu. Po úvodních

deskriptivních pasážích (deskriptivní přístup, historická metoda) práce převážně operuje s analytickou a syntetickou výzkumnou metodou, ojediněle s prvky metody komparativní. Z hlediska vědního zaměření disertační práce pokrývá normativní rámec problematiky, svým zaměřením proto náleží do odvětví správního práva. Obsah disertační práce formuje juristický přístup, práce naopak nemá za cíl systematicky integrovat poznatky z jiných vědních oborů (správní věda, obecná státověda, historické vědy, ekonomické vědy, sociologie, teorie řízení aj.), věnovat se fungování koordinovaného rozhodování veřejné správy ve společensko-historickém kontextu, komplexně vyhodnocovat stávající aplikační praxi, či primárně hledat cesty k optimalizaci, efektivnosti a hospodárnosti fungování organizační struktury, postupů či metod veřejné správy (hledisko správně-vědní). Generálně zvolené téma bez vazby na konkrétní věcnou problematiku vede k vyšší míře abstrakce, průřezový charakter práce, navzdory specifikům zvláštních částí správního práva, umožňuje dospět k zevšeobecňujícím poznatkům, zpětně využitelným napříč zvláštními částmi správního práva. Obecné zaměření práce je určující pro její zdrojový aparát, normativní základ pro zpracování práce představuje český právní řád, jednak obecná úprava na úrovni SpŘ, SŘS, ale i zvláštní část správního práva, zahrnující značné množství speciálních úprav. Vzhledem k tomu, že práce není orientována na určitou věcnou problematiku (kupř. stavební právo, živnostenské právo, environmentální oblast), logická struktura práce nesměřuje od obecného ke zvláštnímu, obsah práce je strukturován dle jednotlivých kapitol 1 - 8 logickou posloupností, která postihuje vedle definičních znaků závazných stanovisek (kap. 2) i všechny podstatné aspekty fungování závazných stanovisek od procesu jejich vydání, inkorporace do rozhodnutí, až po uplatnění opravných či dozorčích prostředků a soudního přezkumu. Práce je orientována primárně na tuzemské právo, s příležitostnými komparativními přesahy do právních úprav převážně střeoevropského správního prostoru. Ve zpracování zvoleného tématu lze shledat přínos nejen metodologický, ale i aplikačně-praktický, téma koordinovaných správních rozhodnutí je důležité nejen v oblasti správní aplikační praxe napříč v podstatě všemi oblastmi zvláštní části správního práva, v soudní praxi, a v neposlední řadě i pro adresáty regulatorního působení veřejné správy. Potřeba teoretického zázemí institutu závazných stanovisek se ukazuje nezbytnou ale i v normotvorbě, s překotným vývojem veřejnoprávní regulace naléhavě vyvstává potřeba vhodného nastavení rozhodovacích procesů ve veřejné správě, které by patřičně garantovaly ochranu jednotlivých veřejných zájmů, ale i současně zajišťovaly ochranu právního postavení adresátů veřejné správy. Předkládaná práce má za cíl v širších souvislostech teoreticky rozpracovat institut závazného stanoviska a popsat principy jeho fungování v českém právním řádu, a tím snad i posunout stav vědeckého bádání českého správního práva. Práce nemá být sumarizovaným popisem zvláštních úprav, nekriticky přejatým kompilátem judikatury, ani pouhou metodickou příručkou pro státní úředníky, ale uceleným doktrinálním pojednáním o problematice závazných stanovisek. S jistotou lze konstatovat alespoň to, že předkládaná práce je vyústěním mého dlouhodobého akademického i profesního zájmu.

Výzkumná otázka

Přestože českému, československému, ale ani právu rakouskému nebyla problematika nesamostatných závazných podkladových aktů pro účely vydávání správních aktů cizí, vesměs šlo o teoretickou reflexi více či méně propracovaných parciálních řešení, obsažených tu a tam ve zvláštních částech správního práva. Koncept koordinovaných rozhodnutí se subsumovanými závaznými podkladovými akty představoval jedno z možných řešení problematiky komplexního rozhodování s přesahem do působnosti více správních úřadů. K pozitivnímu ztvárnění tohoto konceptu na obecné procesní úrovni došlo v českém správním právu až přijetím SpŘ z roku 2004 s účinností od 1.1.2006. S tímto krokem se pak pojí předložené výzkumné úsilí, hlavním cílem této disertační práce je zodpovědět, zda přijaté legislativní řešení koordinace individuálně-rozhodovací činnosti formou závazných stanovisek představuje v tuzemském právním prostředí z dlouhodobé perspektivy udržitelný a životaschopný koncept, který obstojí jako nosný základ pro koordinaci správního rozhodování i do budoucnosti. Práce analyzuje funkčnost obecné úpravy jako celku, analýze bude podrobena v první řadě obecná úprava, práce má za cíl zmapovat a zhodnotit její stav, potenciál a případné limity. Implementace institutu závazného stanoviska do individuálně-rozhodovacích správních postupů představuje na úrovni obecného procesního předpisu (SpŘ) komplexní otázku, která se dotýká řady souvisejících procesních institutů. Relativně samostatnou otázkou je vlastní proces vydávání závazných stanovisek, značná specifika vykazuje i prvostupňové správní rozhodování (navazující správní řízení), koncepce závazných stanovisek významně zasáhla i problematiku opravných a dozorčích prostředků, zásadní je i vazba institutu závazných stanovisek k soudní jurisdikci (správnímu soudnictví), především pokud jde o režim přezkumu závazných podkladových aktů. Disertační práce ve značné míře pracuje s materií zvláštní části správního práva, jako funkční přístup z hlediska plynulosti a návaznosti textu kapitol se jeví četné odkazy na zákonnou úpravu delegovat do poznámkového aparátu. Vazba na zvláštní část správního práva má několik důvodů. V první řadě, syntéza poznatků ze zvláštních úprav umožňuje formulovat zevšeobecňující závěry, pokud jde o fungování závazných stanovisek. Na příkladu zvláštních úprav lze posuzovat, zda tam obsažená zvláštní pravidla ve vztahu k závazným stanoviskům (související svébytné instituty, modifikované instituty, částečné či úplné výluky obecného režimu) přispívají, či naopak komplikují naplnění základního cíle koordinace individuálně-rozhodovací činnosti, jímž je náležitá ochrana veřejného zájmu, za současné ochrany práv dotčených osob. Na specialitě řady zvláštních úprav lze ale i vhodně ilustrovat legislativní a aplikační problémy, které problematiku koordinovaného rozhodování provází, zejména pokud jde o inkompatibilitu závazných stanovisek s různými alternativními formami ke správním rozhodnutím, nepromyšlenou či útržkovitou specialitu těchto předpisů, ale i jiné neduhy, které jsou průvodním jevem překotné a mnohdy iracionální novelizace zvláštní části správního práva. S odstupem čtrnácti let od účinnosti správního řádu a s dosavadními zkušenostmi ze správní aplikační praxe lze analyzovat nejen právní úpravu, ale i její reálné

fungování (*law in action*). Za tuto více než dekádu vznikla rovněž bohatá soudní judikatura, jejíž stále rostoucí význam v kontinentálním právu značí, že jde nejen o obsáhlý, ale i o nepominutelný zdroj poznání se zásadním vlivem a dopadem na fungování veřejné správy. Jakkoli není kritérium aktuálnosti zvoleného tématu předpokladem pro zpracování disertační práce, „streamlining“ rozhodovacích procesů, který je nedílně provázán právě s modely koordinace rozhodovací činnosti, v současnosti představuje bezesporu aktuální a zásadní téma. Přestože je problém koordinace rozhodovací činnosti otázkou ryze odbornou a navýsost apolitickou, v souvislosti s neoptimálním fungováním právní regulace se tematika dostává (mnohdy ke škodě věci) i do popředí politických zájmů. Předkládaná práce však v souladu s avizovaným pojetím akcentuje toliko normativní aspekty dané problematiky.

1. Širší souvislosti koordinace rozhodovací činnosti v oblasti veřejné správy

Pojem koordinace v nejobecnější rovině významově značí uvedení do vzájemného souladu¹, koordinaci (*coordination*) lze definovat jako jeden ze základních organizačních či strukturálních vztahů, jehož smyslem je uvádět věci v soulad, koordinací lze obecně rozumět společnou aktivitu k dosažení určitého cíle². Koordinaci ve veřejné správě lze členit dle nejrůznějších hledisek, především pak základním členěním na koordinaci vnitřní (*internal, functional coordination*) a koordinaci vnější (*external, structural coordination*)³. V kontextu práce lze klást pojem koordinace do souvztažnosti s aktivitami veřejné správy, a zabývat se dále vnější koordinací⁴, a to v horizontální rovině, konkrétně v souvislosti se způsoby koordinovaného rozhodování. V kontextu individuálně-rozhodovací činnosti jde o organizační vztah, v němž

¹ Jde o „uvedení ve vzájemný souladný vztah, přiřazení souběžně vedle sebe“, heslo „koordinace“, ŘÍMAN, Josef (eds.). *Malá československá encyklopedie*, sv. 3, I-L. Praha: Academia, 1986. 912 s. ISBN 21-058-86. Shodně též HENRY CAMPBELL BLACK, M. A. *Black's law dictionary*. Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern. Revised 4th edition. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co, 1968. 1882 s., str. 404, „coordinate“: „Equal, of the same order, rank, degree or importance; not subordinate.“

² MOONEY, James D. *Principles of organization*. Fifth Edition. New York: Harper & Brothers Publishers, 1947. 223 s. ISBN 0060344105.: „Coordination is the orderly arrangement of group effort, to provide unity of action in the pursuit of a common purpose.“ NEWMAN William H. *Administrative action*. 2nd edition. New Jersey: Prentice Hall, 1963. 486 s. ISBN 9780130071958.: „Coordination is the orderly synchronization of efforts to provide the proper amount, timing and directing of execution resulting in harmonious and unified actions to a stated objective.“ Dle autora se princip koordinace prolíná všemi formami výkonu veřejné správy. WHITE, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration*. 3rd Edition. New York: MacMillan Company, 1948. 612 s.: „Coordination is a process causing disjunct elements to a concentration on a complex of forces and influence which cause the mutually independent elements to act together.“

³ BASU, Rumki. *Public administration: Concepts and theories*. New Delhi: STERLING PUBLISHERS PRIVATE LIMITED, 2004. 509 s. ISBN 978-81-207-2763-2. Koordinace činnosti a děba úkolů ve veřejné správě je s ohledem na mnohost úkolů veřejné správy jejím nepostradatelným prvkem: „The diversity of tasks in the organization necessitates division of work in accordance with the principles of division of labour. A government in every country is divided into a number of departments, services, and agencies, which are further subdivided into administrative units to facilitate work. In order to see that various units, agencies and departments work in harmony with each other coordination become necessary. (...) Coordination is a necessary precondition of all successful management, specially in government administration due to multiplication of the tasks of government organizations and its many agencies.“

⁴ Op.cit.: External (structural) coordination „is concerned with coordinating the activities of various units of an organization“.

jsou přijímána společná rozhodnutí⁵, což v zásadě odpovídá i pojetím v zahraničních publikacích⁶⁷, rozhodováním se pak rozumí výběr mezi dvěma či více alternativami v konkrétní situaci, přičemž volba se řídí hlediskem optimalizace, nalézáním nejlepší eventuality⁸. Potřeba koordinace činnosti veřejné správy vzrostla především v důsledku jejího vývoje v období druhé poloviny 20. století, pro níž byl příznačný nárůst veřejných úkolů a tendence řešit tyto úkoly ve veřejném sektoru prostředky veřejného práva⁹, trend rostoucích komplexních administrativních problémů vyžadujících součinnosti více správních orgánů byl patrný taktéž od poloviny 20. století v Evropě i ve spojených státech¹⁰. Hypertrofie hmotněprávní regulace zvláštních částí správního práva, pokračující i v dnešní době, se tak nutně a nevyhnutelně promítá i do forem a uspořádání rozhodovacích postupů, do popředí vystupuje především princip specializace (*expertise*), rostoucí specializace a dělba úkolů pak nutně vyvolává větší potřebu koordinace. V dnešní době pak zcela převažující část orgánů veřejné správy nedisponuje všeobecnou, ale naopak dílčí věcnou působností, mnohdy velmi úzce specializovanou. Zmocnění zakotvující pravomoc více vykonavatelům veřejné správy je v současné realitě spíše pravidlem nežli výjimkou. Lze tak bez výhrad akceptovat tezi, že v důsledku rozšiřování veřejných úkolů se stát stává stále více administrativním, závislým na silné a odborně zdatné a výkonné byrokracii¹¹. To, co bylo míněno „zodborněním úřadu“¹², je v současné realitě, pro níž je příznačná stále rostoucí fragmentace působnosti vykonavatelů veřejné správy, již nepostradatelným prvkem. Nezadržitelným trendem ve vývoji organizace (nejen) české veřejné správy je stále rostoucí horizontální dekoncentrace, jednak vlivem změn a vývojem jednotlivých oborů, podléhajících veřejnoprávní regulaci, ale v neposlední řadě i v důsledku působení evropského práva. Na fenomén koordinace správního rozhodování v současnosti tak nelze nahlížet pouze prizmatem vnitrostátního práva, problematika má i evropskou a

⁵ Viz R.Pomahač In: PRŮCHA, Petr. POMAHAČ, Richard. *Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s. Lexikony. ISBN 80-7208-314-7. Heslo *koodinace a subordinace*, 180-181.

⁶ STANTON, Thomas H. Improving collaboration by federal agencies: an essential priority for the next administration. In: BALUTIS, Alan P. (eds.). *Transforming american governance*. Rebooting the public square. 1. edition. New York: Routledge, 2011, 384 s. ISBN 978-0765627704.: „Interagency coordination might be defined as a specific form of collaboration that applies to particular cases or operations.“. KAISER, Frederick M. *Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations*. Washington, DC: Congressional Research Service, May 31, 2011, 1-34, pojímá princip koordinace jako „an arrangement in which a lead agency or officer directs an operation, project, or program among one or more other agencies.“.

⁷ PARDEEP, Sahni. ETAKULA, Vayunandan. *Administrative theory*. New Delhi: PHI Learning Pvt. Ltd., 2009. 544 s. ISBN 9788120330825. Chapter 16 - Coordination.

⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1. Str. 88.

⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1. Str. 74. Na tento trend však poukazovaly již starší statě z předválečného období. Srov. MATĚJKA, Jan. Principy organizace veřejné správy. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1938, s. 13: „Stále postupující tendence na zvyšování úkolů státu projevuje se zpravidla vždy v přední řadě v rozšiřování kompetence správních úřadů a to nejen kvantitativně co do rozsahu, nýbrž i kvalitativně co do různorodosti těchto úkolů.“.

¹⁰ MARISAM, Jason. The Interagency Marketplace, *Minnesota Law Review*. 2012, vol. 93, no. 3, 886-951. ISSN 00265535.

¹¹ MORSTEIN, Fritz. *The Administrative State*. First edition. Chicago: The University of Chicago Press, 1957. 202 s. ISBN 978-0226509198.

¹² Dle J. Hoetzela se k zodbornění úřadu nepůsobí jen přímým složením úřadu rozhodujícího, ale i prostřednictvím „normy o tom, že jeden úřad má jednati se souhlasem nebo aspoň po slyšení úřadu jiného“. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: MELANTRICH A.S. V PRAZE, 1937. Vysokoškolské rukověti. 498 s. Str. 340.

mezinárodněprávní dimenzi. Transteritoriální aspekty koordinace individuálně-rozhodovací činnosti, resp. transteritoriální prvky koordinace se pak prolínají jak v řadě tuzemských předpisů¹³, tak se značnou četností přímo i v evropském právu¹⁴. Zakotvení a uplatňování různých forem koordinace činnosti má zřetelnou vazbu na otázky institucionální, formy a způsoby koordinace jsou tak úzce navázány na organizaci veřejné správy¹⁵, z důvodu široké regulační potřeby ostatně organizace veřejné správy vykazuje oproti soudní organizaci podstatně větší rozmanitost a členitost¹⁶. Jednou z nejsložitějších „operací“ je transformace úkolů veřejné správy do její organizační struktury, k plnění úkolů totiž nestačí jen jejich vymezení, ale teprve jejich transformací do organizační struktury se tyto úkoly stávají určitými a proveditelnými, bez dostatečné a kvalitní transformace úkolů do organizačních struktur veřejné správy dochází k riziku závažné dysfunkce ve fungování veřejné správy, která plnění úkolů ohrožuje, či dokonce znemožňuje¹⁷. Problém koordinace rozhodovací činnosti mezi správními orgány (*inter-agency coordination*) lze proto oprávněně považovat za jednu z největších výzev novodobé veřejné správy¹⁸.

1.1. Formy koordinace a klasifikační kritéria

Koordinace činnosti se v individuálně-rozhodovacích procesech veřejné správy objevuje v různých jevových formách, v pojetí řady autorů se v širším kontextu terminologicky užívá pojmů „*shared regulatory space*“¹⁹, „*shared adjudicative space*“ resp. „*coordinated interagency adjudication*“²⁰, „*shared regulatory jurisdiction*“, „*administrative agency coordination*“, či ekvivalentním pojmem „*concurrent competence*“²¹. Rozčlenění rozhodovací

¹³ Problematika udělování dlouhodobých víz cizincům zařazeným do informačního systému smluvních států dle ust. §56 odst. 2 PobCizZ, či problematika posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) přesahujících hranice České republiky dle ust. §11 a násl. EiaZ, či povolovací režim provozu přeshraničního úložiště oxidu uhličitého dle ust. §4 odst. 3 zák.č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů, jakož i řada dalších předpisů.

¹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006, o přepravě odpadů, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009, a řada dalších evropských nařízení.

¹⁵ Jde o spojené nádoby, vznik a podoba organizační struktury veřejné správy jsou determinovány potřebou dělbý činnosti při zajišťování veřejných úkolů. „*Work division is the foundation of organization; indeed, the reason for organization*“. GULICK, L. URWICK, L. (eds). *Papers on the science of Administration*. New York: Institute of public administration, 1937. 195 s.

¹⁶ WEYR, František. HORÁK, Ondřej (ed.). *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 388 s. Klasická právníká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788075520005.

¹⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 250 s. ISBN 978-80-7478-561-0. Str. 54.

¹⁸ BIBER, Eric. The More The Merrier: Multiple Agencies and The Future of Administrative Law Scholarship. *Harvard Law Review Forum*. 2012, vol. 125, no. 5, 78-83. ISSN 0017-811X.

¹⁹ FREEMAN, Jody. ROSSI, Jim. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*. 2012, vol. 125, no. 5, 1131-1211. ISSN 0017-811X.: „*situations where an agency with the exclusive authority to regulate or manage a problem cannot proceed without first consulting, or taking comment from, another agency whose mission is implicated in the action agency's decisionmaking*“.

²⁰ SHAH, Bijal. Uncovering Coordinated Interagency Adjudication. *Harvard Law Review*. 2015, vol. 128, no. 3, 805-882. ISSN 0017-811X.

²¹ CARDONA, Francisco. THE DELEGATION OF ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING POWERS: A TOOL FOR BETTER PUBLIC PERFORMANCE. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA): concurrent competence „*appears where different organs or different entities have competence on the same matter because of different legal entitlements. e.g. where different authorisations from different organs or administrative authorities are required for undertaking an economic activity*“.

agendy mezi více samostatných jednotek představuje distribuci působnosti v organizační struktuře vykonavatelů veřejné správy, v odborné literatuře se objevují různé varianty koordinace (koordinační schémata), které lze třídit dle řady klasifikačních kritérií, jejichž kombinací pak vznikají různé rozhodovací struktury²². Jednotlivá klasifikační kritéria vztahů mezi spolupůsobícími orgány lze typizovat různým (nikoli jediným možným) způsobem, lze členit dle počtu a právní formy aktů, dle uspořádání procesních vztahů a jejich časových souvislostí. Z obsahového hlediska lze členit na akty s kvalifikovaným obsahem, jejichž obsahem je dílčí posouzení za účelem ochrany určitého veřejného zájmu, a akty formálně-technického charakteru (kupř. dožádání, zajišťování zveřejnění či publikace údajů, výměna informací²³). Procedurální hledisko vypovídá o tom, zda jsou dílčí rozhodovací postupy integrální součástí jiného (hlavního) rozhodovacího postupu, resp. zda jsou plně či částečně integrovány²⁴, či existují samostatně, popř. různé kombinace variant. V souvislosti s čímž lze lišit, zda je formalizovaným výstupem celého procesu jediný správní akt či naopak více aktů. Dle procesní iniciativy lze členit na podkladové akty opatřované na žádost adresáta, či iniciované veřejnou správou, a to buď rozhodujícím orgánem, jemuž má být akt adresován, či naopak iniciované orgánem, jenž má být jeho původcem. Časové hledisko zohledňuje časovou souslednost (fáze) rozhodování, rozhodovací procesy mohou probíhat současně (simultánně), či naopak může být předepsána posloupnost, kdy jeden rozhodovací proces (resp. jeho výsledek) musí předcházet druhému, či jeden proces je dílčí částí jiného komplexního procesu. Dle hlediska volby procesních alternativ (procesní diskrece) lze v neposlední řadě uvažovat o fakultativních či obligatorních koordinačních postupech.

Kombinací těchto hledisek lze pak formulovat základní koordinační schémata, základní rozhranění spočívá v tom, zda jde o 1) samostatně existující podmíněné správní akty („*princip řetězení*“), 2) samostatně existující nepodmíněné správní akty, či 3) schéma, v němž jsou jeden či množina nesamostatně existujících podkladových správních aktů určeny k promítnutí do finálního aktu („*princip subsumpce*“)²⁵. Alternativou je svěřením rozhodování jedinému správnímu úřadu téhož druhu, či zřízení soustavy těchto správních úřadů s přiřazenou (kumulovanou) veškerou působností na úseku všech či vybraných agend²⁶, popřípadě přiřazením komplexní rozhodovací agendy, přičemž tento model přenáší koordinaci do

²² Viz kupř. dokument Legal commentary by SIGMA on the Code of administrative procedures of the republic of Albania - support for Improvement in Governance and Management), April 2018, chapter VIII.: Joint-decisionmaking and assistance between public bodies. Materiál v rámci typologie koordinace individuálně-rozhodovací činnosti rozlišuje na: 1) souběžně vedená správní řízení (*parallel procedures*), 2) řetězící se správní řízení (*preliminary procedures*), 3) rozhodovací procedury s účastí jiných správních úřadů (*procedures with contribution of other public bodies*), 4) společná řízení (*joint-decision procedures*) a konečně 5) integrovaná rozhodování v gesci jediného správního úřadu (*one-stop shop procedures*).

²³ Z pozitivní úpravy lze zmínit kupř. některé akty katastrálního úřadu v návaznosti na průběh vyvlastňovacího řízení dle ust. §19 odst. 1, §23 odst. 5, §24 odst. 1, §25 odst. 5 VyvřZ, publikační povinnost zákonem vymezených orgánů na úředních deskách ve vztahu k některým písemnostem dle EiaZ, problematika dožádání dle ust. §13 SpŘ apod.

²⁴ Kupř. územní nebo společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (EIA) dle ust. §94a a násl. resp. ust. §94q a násl. StZ.

²⁵ Subsumpcí lze rozumět *podřazení, zahrnutí*.

²⁶ Tyto tendence jsou patrné především v souvislosti s připravovanou rekodifikací veřejného stavebního práva a s tím souvisejícím vznikem samostatné soustavy stavebních úřadů, resp. státní stavební správy, včetně Nejvyššího stavebního úřadu.

vnitroorganizačních struktur a vztahů a jako výstup generuje jediný správní akt (*integrováný správní akt*)²⁷, takový přístup pak vyžaduje garanci odbornosti na úrovni tvorby systemizovaných služebních míst. Teoreticky lze připustit i doplňkovou funkci složených rozhodovacích orgánů *ad hoc*, vytvářených či předvídaných za stanovených předpokladů právním předpisem či individuálním aktem, o reálné uplatnitelnosti takových řešení pak lze uvažovat spíše v oblasti vysoce specializovaných rozhodovacích agend pro ojedinělé či atypické případy. Vzhledem k rostoucím požadavkům na odbornost úřednického aparátu se mohou nabízet i alternativní řešení, perspektivním prvkem se jeví rovněž zapojení subjektů soukromého práva do rozhodování, dle míry participace lze rozlišovat buď přímé zajištění některých odborných agend v rámci nepřímého výkonu státní správy, těmto odborně způsobilým subjektům však lze svěřit i roli odborných posuzovatelů, kvalifikovaných zpracovatelů dokumentací apod., která se blíže spíše specifické znalecké činnosti. Zahraniční literatura přináší řadu různých přístupů, autoři J. Freeman a J. Rossi vedle neformálních způsobů koordinace (*informal coordination*)²⁸ zmiňují jednak formu nepovinného projednání (*discretionary consultation*)²⁹, a dále formu povinné spolupráce (*mandatory consultation*)³⁰. E. Biber³¹ rozlišuje jakožto *inter-agency interaction solutions* dle míry závaznosti 2 modely, a to „*model of agency as a lobbyist*“³² a „*model of agency as regulator*“³³, z podobných dělení vychází v zásadě i další statě³⁴. V německé doktríně jsou správní akty jakožto výsledky vůle více správních orgánů označeny jako vícestupňové správní akty („*mehrstufige*

²⁷ V současnosti jde v českém právu především o agendu integrované prevence (IPPC), resp. integrované povolení dle ust. §2 písm. g) IpZ, jímž se rozumí „*rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy⁶⁾ umožňují*“.

²⁸ Prostřednictvím neformálních informačních kanálů, zahrnujích zejm. komunikaci, sdílenou praxi či nepsané dohody.

²⁹ ROSSI, FREEMAN, op.cit.¹⁹.: „*Congress sometimes merely authorizes interagency consultation without requiring it. For example, section 3 of the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (FIFRA) provides that when considering any application for pesticide registration, the EPA Administrator “may consult” with any other federal agency. On its face, this language leaves to the action agency’s discretion the question of whether to involve any other potentially interested agency in its decisionmaking process.*“.

³⁰ Srov. sec. 7 of Endangered Species Act (ESA) za účelem ochrany zvláště chráněných druhů zvířat. Blíže SULLINS, Tony A. *Endangered Species Act*. Chicago: Section of Environment, Energy, and Resources, American Bar Association, 2001. 203 s. Basic practise series. ISBN 9781570739149. Byť jde pouze o povinné projednání, reálný význam stanoviska zdůrazňuje rozhodnutí Bennett v. Spear, 520 U.S. 154 (1997) uvádějící: „*biological opinion theoretically serves an “advisory function”, in reality it has a powerful coercive effect on the action agency*“, resp. „*federal agency that chooses to deviate from the recommendations contained in a biological opinion bears the burden of ‘articulat[ing] in its administrative record its reasons for disagreeing with the conclusions of a biological opinion*“.

³¹ BIBER, Eric. Too Many Things to Do: How to Deal with the Dysfunctions of Multiple-Goal Agencies. *Harvard Environmental Law Review*. 2009, vol. 33, 1-63. ISSN 0147-8257.

³² Op.cit.: „*The first model is the monitoring agency as a “lobbyist” one that provides information and advice to the multiple-goal agent as to how that agent might adequately meet its secondary goals.*“ Jde o koncept, původně rozpracovaný ve staří DESHAZO, J.R. FREEMAN, Jody. Public Agencies as Lobbyists. *Columbia Law Review*. 2006, vol. 105, no. 8, 2217-2303. ISSN 0010-1958.

³³ Op.cit.: „*The second model is the monitoring agency as a “regulator”, one that uses legal sanctions and restrictions, either directly or indirectly, to ensure that the multiple-goal agent meets minimal standards in accomplishment of the secondary goals.*“ „*This model goes further by providing a legal constraint or penalty when the decisionmaking agency does not comply with the monitoring agency’s conclusions.*“.

³⁴ BRADLEY, Keith. The Design of Agency Interactions. *Columbia Law Review*. 2011, vol. 111, no. 4, 745-794. ISSN 0010-195. MARISAM, Jason. Interagency Administration. *Arizona State Law Journal*. 2013, vol. 45, 183-230. ISSN 0164-4297.

verwaltungsakt)³⁵³⁶, jimiž se rozumí správní akty, do jejichž vydávání jsou zapojeny jiné orgány, L.Potěšil³⁷ hovoří v tomto smyslu v kontextu německé doktríny o vícestupňových, stupňovitých, či několikaúrovňových správních aktech. Závazný podkladový akt pro správní rozhodnutí odpovídá pojmu *einvernehmen*³⁸, který je německou naukou vnímán jako vnitřní akt bez vnějších následků³⁹, což shodně dovozuje s odkazem na jiné německé autory i L.Potěšil, který tyto akty označuje za interní správní formy spolupráce mezi jednotlivými správními orgány či za nesamostatnou formu správní činnosti bez vnějších účinků⁴⁰. Platné rakouské procesní právo připouští integraci souběžně probíhajících rozhodovacích procesů a vydání jediného správního rozhodnutí, podmíněné souhlasu jiných správních orgánů⁴¹, úprava však zároveň umožňuje vydat separátně jednotlivá rozhodnutí. V některých jiných správních řádech není určení dotčeného orgánu a správního orgánu závazně determinováno, úpravy umožňují dohodou zúčastněných správních orgánů určit příslušnost k vydání finálního rozhodnutí⁴². Španělská nauka tradičně rozlišuje stanoviska (*informes administrativos*)⁴³ ze dvou hledisek, jednak zda jde o volitelně opatřované podklady (*informes facultativos*) či povinně opatřované podklady (*informes preceptivos*), druhým klasifikačním kritériem je pak obsahové hledisko,

³⁵ Viz DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 17.Auflage. München: C.H.BECK, 2019. 714 s. ISBN 978-3-406-73149-5 [§10 (správní akt), v rámci typologie specifických správních aktů, kap.III, bod 6 „Mehrstufige Verwaltungsakte“, s. 160]: „Im Gegensatz zu einstufigen Verwaltungsakten ist es bei mehrstufigen Verwaltungsakten erforderlich, dass noch andere Behörden beteiligt sind oder dem Verwaltungsakt zustimmen.“, či další publikace, srov. WALLERATH, Maximilian. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 6. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, 2009. 630 s. Lehrbuch. ISBN 978-3503120437 (v rámci výkladu ke správním aktům, §9), SCHMIDT, Rolf. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 20. Auflage. Grasberg: Verlag Dr.Rolf Schmidt GmbH, 2017. 492 s. ISBN 978-3-86651-193-4. HENDLER, Reinhard. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2., nebearbeitete Aufl. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Boorberg, 1998. 241 s. ISBN 9783415023024 (kap.3, A,5. s.30), HOFMANN, Harald. GERKE, Jürgen. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 8. nebearbeitete Auflage. Stuttgart: Kohlhammer Deutscher Gemeinde verlag, 2002. 522 s. ISBN 978-3555012698 (kap. 8, 2.2.), ERBGUTH, Willfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Auflage. Baden-Baden: Nomos, 2014. 619 s. ISBN 978-3848715893 (§12, část III, bod 3).

³⁶ V rakouské literatuře srov. především monografii THIENEL, Rudolf. *Der mehrstufige Verwaltungsakt*. Wien: Verlag Österreich, 1996. 383 s. ISBN 978-3-7046-0861-1.

³⁷ POTĚŠIL, Lukáš. *Individuální správní akty*. Brno, 2010. Disertační práce. Masarykova univerzita, právnická fakulta.143-144.

³⁸ Viz <http://www.rechtslexikon.net/d/einvernehmen/einvernehmen.htm> (cit. 23.12.2019).

³⁹ ERICHSEN, Dans Uwe (Eds.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. auflage. Berlin: De Gruyter, 2006. 983 s. ISBN 978-3899492156. 625-626 (§20, kap. IV): „Im geflecht unterschiedlicher Behördenzuständigkeiten erfolgt die sequentielle Abschichtung des Verfahrens durch mehrstufige Verwaltungsakte. Die den Verwaltungsakt erlassende Behörde holt hierzu nach den entsprechenden gesetzlichen Vorschriften die Zustimmung oder das Einvernehmen einer anderen Behörde ein. Die Erklärung hierüber ist selbst kein Verwaltungsakt, sondern auf die Erteilung eines Verwaltungsaktes gerichtetes Verwaltungsinternum.“.

⁴⁰ Podrobnější exkurz do německé teorie přináší M.Poláčková. POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí*. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, právnická fakulta. 28-33.

⁴¹ Viz ust. §39 odst. 2a a ust. §58a BGBl. I Nr. 65/2002 s účinností od 19.4.2002. Ust. §58a *in fine* nechává určitou volnost (umožňuje vydat separátní rozhodnutí), dle důvodové zprávy (část 3.7 důvodové zprávy GZ 600.127/008-V/2/2002 k předmětné novele) především v případech procesní ekonomie či pokud je takový postup v zájmu žadatele.

⁴² Srov. např. ust. §21 odst. 1 zák. o općem upravnom postupku 71-05-03/1-09-2 ze dne 27.3.2009 (chorvatský správní řád).

⁴³ Stanoviska jsou považována za odborné podkladové akty správních orgánů, určené pro rozhodování jiných orgánů. Srov. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. SENDÍN, Miguel Ángel. *Derecho Administrativo Español. T. II, acto administrativo, procedimiento administrativo y revisión de la actuación administrativa*. 1. edición. A Coruña: Netbiblo, 2009. 312 s. ISSN 978-84-9745-449-0. 225-226. „Los informes y dictámenes son declaraciones de juicio emitidas por un órgano dotado de especiales conocimientos en la materia sobre la que se emite, que tienen como finalidad asesorar al órgano decisor al respecto, contribuyendo al acierto de su decisión.“. Srov. též podrobnou stať GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo. *Documentación Administrativa*. 1966, núm. 98, 11-40. ISSN 0012-4494.

zda jde o závazná stanoviska (*informes vinculantes*) či stanoviska nezávazné povahy⁴⁴. Pokud není stanoveno jinak, stanoviska mají povahu volitelně opatřovaných podkladů nezávazné povahy. Za zmínku stojí i inovativní italský koncept společného rozhodování „*conferenza di servizi*“, sloužící ke koordinaci rozhodovací činnosti jako model přímé participace více správních úřadů⁴⁵, model je v současné podobě zakotven na obecné úrovni v italském správním řádu⁴⁶.

V české nauce správního práva se tématu blíže věnoval především J.Staša⁴⁷, který vazbu mezi správními akty člení na řetězení správních aktů⁴⁸, subsumpci správních aktů, a vazbu správního aktu na obsah úkonu s nižší intenzitou právních účinků, přičemž připouští, že tyto eventualy pak mohou v různých podobách koexistovat či se vzájemně doplňovat. Oproti principu řetězení je jednotlívým znakem kategorie podkladových aktů jejich nesamostatný charakter navenek⁴⁹. Subsumpce je pojata jako vazba mezi výsledným (finálním) aktem a jedním či více podmiňujícími akty, jejichž obsah se do tohoto finálního aktu závazně promítá. J.Staša typizuje z hlediska míry vázanosti na subsumpci *absolutní*, spočívající v bezpodmínečné akceptaci obsahu podkladového aktu (akt se promítne ve vydané podobě jednoznačně a beze zbytku), a subsumpci *relativní*, dle níž je otázka promítnutí obsahu věci správního uvážení a je vytyčen širší prostor pro dohodu. Z hlediska příslušnosti dále člení na subsumpci *vnější*, realizovanou dvěma a více správními úřady, a subsumpci *vnitřní*, náležející jedinému správnímu úřadu. Tato koordinační schémata jsou určitá modelová řešení, která jsou v té či oné podobě implementována v pozitivní právní úpravě. Jde-li o platnou právní úpravu, konkrétní podoby koordinace činnosti správních orgánů by měly s ohledem na svoji obecnou využitelnost a

⁴⁴ Op.cit. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. SENDÍN, Miguel Ángel: „*La segunda clasificación hace referencia a la obligatoriedad que se deriva del informe para el órgano asesorado. Se habla, entonces, de informe vinculante para referirse a aquél que obliga en cuanto a su contenido al órgano que lo recibe; y de informe no vinculante, cuando no se genera dicha obligación, de tal forma que puede resolver conforme a su propio criterio.*“.

⁴⁵ CARANTA, Roberto. In: BACKES, Chris. ELIANTONIO, Mariolina. JANSEN, Sander. *Quality and Speed in Administrative Decision-Making: Tension or Balance?* Intersentia Ltd. 2016. 21-47. ISBN 978-1-78068-445-1.: Autor ke konceptu uvádí: „*This is why the different “conferences” among competent authorities are more relevant as a tool for efficient decision making. “Services conferences” (conferenza di servizi) bring together all the different public administration departments involved in one procedure. (...) The idea behind conferenze di servizi is to have all the public authorities involved meeting together and working together to iron out differences.*“. Příkladem je dle autora rozhodování ve stavebním právu s přesahem do oblasti státní památkové péče. Srov. dále PASTORI, Giorgio. *Recent Trends in Italian Public Administration. Italian journal of public law.* 2009, vol. 1, 1-27. ISSN 2239-8279.

Instytut „*conferenza di servizi*“ je pojat jako „*a meeting that co-ordinates the decision-making of several administrative bodies, thereby concentrating procedures*“.

⁴⁶ Čl.14 a násl. zák.č. 241/1990 - la legge 7 agosto 1990 (7.8.1990) (italský správní řád). Viz (cit. 23.12.2019):

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_d_lgs_127_2016_la_nuova_disciplina_della_conferenza_di_servizi.html.

⁴⁷ STAŠA, Josef. Problém subsumpce správních aktů. *AUC Iuridica*. Vybrané otázky správního práva. 2002, č. 1-2, 87-98. ISSN 0323-0619. Pojem subsumpce se vyskytl již v 1.vydání učebnice obecného správního práva (HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 1994. Právnícké učebnice (Beck). 359 s. ISBN 3-406-38180-4.)

⁴⁸ J.Staša In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9.vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. 162-163, k řetězení uvádí, že: „*k realizaci určité činnosti je zapotřebí vydat několik aktů, přičemž dříve vydané správní akty podmiňují akty vydané později – tyto akty tvoří určitou časovou i logickou posloupnost. Předmět rozhodování je přítom v podstatě týž, rozdílná jsou hlediska, z nichž je věc posuzována*“, přičemž „*Při řetězení jsou jednotlivé správní akty vydávány samostatně a postupně a každý z nich směřuje přímo vůči svému adresátovi, jemuž je také samostatně oznamován. Zpravidla poté, co podmiňující akt nabyl právní moci, žádá jeho adresát o vydání navazujícího správního aktu.*“.

⁴⁹ Dle B.Voženilka jde o „*akty, které jsou jen jakýmsi předstupněm vzniku finálních právních vztahů, práv a povinností, které vznikají až z následujících aktů nebo úkonů. Některé z těchto finálních aktů teprve mohou mít povahu rozhodnutí ve správním řízení*“.

VOŽENÍLEK, Bohumil. Individuální akty státní správy z hlediska správního řádu. *Správní právo*. 1980, roč. XIII, č.1, 1-15. ISSN 0139-6005.

průřezový charakter, ale i s ohledem na jejich rostoucí význam, nepochybně tvořit součást materie obecných procesně-správních předpisů, potřebný normativní základ by měl být součástí obecné procesní úpravy⁵⁰. Základní pravidla koordinace se stávají rovněž součástí katalogů základních zásad správní činnosti v obecných předpisech⁵¹, o jejich významu svědčí i jejich konstitucionalizace⁵². Význam zakotvení zásad koordinace je však víceméně deklaratorní, určující jsou konkrétní normativní pravidla koordinace a na to navázaná pravidla v jednotlivých zvláštních úpravách. Pokud jde o ztvárnění koordinace individuálně-rozhodovací činnosti v českém právu, konkrétní podoby koordinace musejí mít vždy normativní základ (čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 LZPS), doplňkovou roli jako určitou nadstavbu pak mohou plnit i pravidla koordinace ukotvená v parapravním systému. Na funkčnost jednotlivých podob koordinace rozhodovací činnosti lze pak nahlížet ze dvou úrovní, za prvé z pohledu výkonu státní správy, pokud jde o zajištění náležité ochrany veřejných zájmů, formulovaných ve zvláštních předpisech, ale i z pohledu adresátů regulativního působení (dotčených osob, které mohou být celkovým výsledkem procesu dotčeny), zejména zda, v jaké míře a jakými právními nástroji ta která konkrétní forma koordinace činnosti garantuje těmto dotčeným zainteresovaným osobám potřebné záruky k hájení jejich práv a oprávněných zájmů⁵³.

1.2. Koordinovaná rozhodnutí

Výše nastíněné přístupy ke koordinaci rozhodovací činnosti ve veřejné správě dobře ukazují, že problematika koordinovaných rozhodnutí zahrnuje řadu různých modelových řešení a teoretických konceptů. V českém právním prostředí pak mezi hlavní dva přístupy patří tradičně především *princip řetězení správních aktů* a *princip závazných stanovisek*. Posledně uvedený přístup byl více než před 15 lety s určitým očekáváním recipován do obecné procesní úpravy, a současně se stal nesčetněkrát důvodem či nosným základem novelizací zvláštních úprav, tento stav a vývoj tak vybízí k podrobnějšímu teoretickému rozpracování. Disertační práce se proto v souladu s úvodním vymezením dále zaměřuje pouze na dílčí část (výseč) problematiky

⁵⁰ Totéž dokládají kupř. i závěry obsažené v dokumentu „*Administrative procedures in EU member states. Conference on Public Administration Reform and European Integration*“. Budva, Montenegro. 26.-27.3.2009. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA).

⁵¹ Kupř. o princip koordinace byl rozšířen nově vloženým ust. §7b (novelou z r. 2017, účinnost od 1.6.2017) katalog základních zásad v polském správním řádu. MAJEWSKI, Kamil. General principles of Code of administrative procedure after amendment of 2017. „*Roczniki Administracji i Prawa*“. 2017, no. 17(1), 165-182. ISSN 1644-9126: „*According to the Article 7b the Code of Administrative Procedure, in the course of proceedings, public administration bodies cooperate with each other to the extent necessary for a thorough explanation of the facts and the legal situation of the case, with a view to the social the legitimate interest of the public and the efficiency of the proceedings, by measures appropriate to the nature, circumstances and complexity of the case. Introducing the principle of cooperation of the authorities is in fact complementary to the previously functioning institution governed by Article 106 the Code of Administrative Procedure, according to which the administration body conducting the proceedings before issuing of the decision on the matter is obliged to obtain the position of another body (opinion, consent or position in another form) if required by law (Article 106 § 1 of the Act)*“.

⁵² Srov. kupř. španělskou ústavu CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 [Constitution] pt. I, ch. 2, div. 2, § 31; pt. IV, §103 (Sp.): „*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*“.

⁵³ „*Optimální a efektivní koordinace správních činností mezi správními orgány navzájem může být dobrou správou, jen pokud vede k posílení ochrany adresátů veřejné správy, jejich práv a oprávněných zájmů, naopak dobrá správa ve vztahu k adresátům veřejné správy není myslitelná bez toho, že by správní orgány mezi sebou navzájem účinně kooperovaly*“. Viz LANGÁŠEK, Tomáš. Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu. *Správní právo*. 2008, 4-5, 243-247. ISSN 0139-6005.

koordinovaných rozhodnutí, která zahrnuje závazné téma nesamostatných podkladových aktů (závazná stanoviska) vydávaných pro účely správních rozhodnutí. Koordinovanými správními akty lze v nastíněném užším smyslu a v kontextu platné úpravy rozumět *rozhodnutí správních orgánů, podmíněná závaznými stanovisky* (§ 149 SpŘ). Výchozím pojmem pro koordinovaná rozhodnutí je pak obecný pojem správního aktu, zasluhující alespoň stručně rekapitulovat jeho teoretická východiska. V obecné rovině je správní akt vnímán jako projev úřední vůle, který slouží k manifestaci veřejné moci ve sféře veřejné správy⁵⁴, charakteristika aktu jako „*správního*“ pak značí, že jde o výsledek projevu vůle v oblasti veřejné správy, inherentním prvkem pojmu „*akt*“⁵⁵ je jeho vrchnostenský, zavazující, jednostranný a mocenský charakter. Materiálním znakem správního aktu je jeho regulativnost, právní závaznost a vynutitelnost státní mocí⁵⁶. Práce vychází z užšího (redukovaného) pojetí správního aktu⁵⁷, tímto nazíráním jsou správní akty jakožto individuální správní akty pojímány jako „*jednostranné závazné mocenské akty, které se na rozdíl od normativních aktů týkají individuálních případů a subjektů a jsou určeny k jednorázové aplikaci (vyčerpávají se jedinou aplikací). Správní orgány jimi nestanoví normy, nýbrž upravují jednotlivé konkrétní správní případy*“⁵⁸. J.Sládeček v návaznosti na řadu autorů formuluje následující znaky správního aktu: „*1. jednání správního úřadu či jiného subjektu na základě zákona, 2. jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech směřující vůči nepodřízeným subjektům (adresátům), 3. adresáti se nenacházejí ve stejném (rovném) postavení jako správní úřad či jiný subjekt, který akt vydává, 4. správní akt se týká konkrétní (jedinečné) věci a individuálně určených adresátů, 5. správní akt je ve vztahu k adresátům právně závazný a (státní mocí) vynutitelný.*“⁵⁹⁶⁰. Koordinovaným správním aktem lze v nastíněném užším smyslu rozumět správní rozhodnutí, které je výsledkem projevu vůle dvou či více vykonavatelů veřejné správy, vystupujících v procesní roli samostatných vzájemně kooperujících orgánů. Závazné podkladové akty jsou pak nesamostatně existující individuální správní akty⁶¹, adresované rozhodujícímu správnímu orgánu, jde o dílčí přípravné úkony, které se následně stávají nedílnou součástí výsledného koordinovaného správního aktu a jakožto jeho jednotlivé komponenty spoluutvářejí jeho obsah. Jakkoli jde z procedurálního hlediska formálně vzato o akty se samostatnou právní existencí, signifikantní je naopak právě jejich nesamostatná povaha navenek, účinky těchto závazných podkladových aktů se promítají

⁵⁴ WEYR, František. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Právník, 1922. S. 77.

⁵⁵ Čin, skutek, lat. „*actum*“.

⁵⁶ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995. 148 s. ISBN 80-7179-028-1.

⁵⁷ V protikladu pak stojí souhrnné pojetí správního aktu jako aktu abstraktní (normativního) a současně i jako aktu konkrétního (individuálního). Srov. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: MELANTRICH A.S. V PRAZE, 1937. Vysokoškolské rukověti. 498 s.

⁵⁸ VOŽENÍLEK, Bohumil. Individuální akty státní správy z hlediska správního řádu. *Správní právo*. 1980, roč. XIII, č. 1, s. 1, 1-15. ISSN 0139-6005. 116-117.

⁵⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

⁶⁰ Z doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80)2 z 11.3.1980 lze cit.: „*The term "administrative act" means, in accordance with Resolution (77) 31, any individual measure or decision which is taken in the exercise of public authority and which is of such nature as directly to affect the rights, liberties or interests of persons whether physical or legal.*“.

⁶¹ V tomto pojetí je tak pojímá i česká judikatura. Srov. rozsudek NSS č.j. **5 As 77/2006-255** ze dne 14.2.2008, jakož i rozsudek NSS č.j. **2 As 24/2004-138** ze dne 18.5.2005.

navenek vůči adresátům regulatorního působení zprostředkovaně, prostřednictvím výsledného správního rozhodnutí. Nedostatek této vlastnosti (absence právotvorných účinků neboli externí závaznost), která je jedním z pojmových znaků správních aktů, sice může vyvolat pochybnost o označení těchto úkonů jako správních aktů, nejde však o *contradictio in adiecto*. Důvod, proč lze závazná stanoviska označit za nesamostatné správní akty, tkví právě v jednotě závazných stanovisek a koordinovaných rozhodnutí, z hlediska definice správního aktu se tak vlastně podmiňující akt a finální akt doplňují⁶² a tvoří nedílný celek. Z hlediska strukturálních vztahů jde o projev horizontální koordinace v individuálně-rozhodovacích procesech ve veřejné správě, původcem i adresátem závazného podkladového správního aktu jsou orgány veřejné správy v horizontálním administrativním vztahu, přičemž se nejedná o interní rozhodovací proceduru, ale o normativní vztah mezi dvěma či více vykonavateli vrchnostenské veřejné správy (samostatnými jednotkami), upravený obecně závaznými právními normami.

1.3. Závazné podkladové akty z historické perspektivy

Problematika koordinovaných rozhodnutí není ve správním právu jevem novým, v nauce se problematice věnovala již starší literatura. Výchozí tezí bylo, že odbornost úřadu měla být zajišťována primárně tímto úřadem samým, zejména výkon politické správy s sebou však mnohdy přinášel potřebu zvláštních odborných znalostí, v řadě předpisů byl jako doplňkový nástroj garance odbornosti hojně využíván institut znalců a znalecké činnosti⁶³, jednou z alternativ byla ale i kombinovaná zmocnění více správních úřadů, a to buď formou řetězení správních aktů, či právě formou závazných podkladových správních aktů. V díle J.Hoetzela nalezneme jednak rozpracování principu *řetězení správních aktů*⁶⁴, ale i zájem o problematiku *subsumpce*, dobová judikatura v některých případech hovořila o *úhrnných aktech* více úřadů⁶⁵,

⁶² J. Staša In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9.vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. 162-163.: „*Sám o sobě podmiňující akt totiž všechny znaky správního aktu nesplňuje (nemá minimálně vnější působnost). Finální akt je zase naproti tomu projevem vůle více správních orgánů – nikoli tedy, obsahově vzato, pouze projevem vůle toho správního orgánu, který je jeho bezprostředním původcem.*“

⁶³ Viz nálezh Boh.A. 7363/28: „*Úřad rozhodující ve vyšší stoliici může při hodnocení důkazu znaleckého použití interního posudku svého znalce, aniž by bylo třeba jej sdělitii straně. Chce-li však tímto posudkem nahraditii znalecký nálezh, tvořící podklad rozhodnutí nižší stoliice, a položitii jen za základ svému rozhodnutí, pak musí straně poskytnoutii možnost, aby k němu zaujala stanovisko.*“

⁶⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2.přepřacované vydání. Praha: MELANTRICH A.S. V PRAZE, 1937. Vysokoškolské rukověti. 498 s. Str. 104: „*(...) určitý podnik (dílo, zařízení) nebo činnost možno právnícky dostati pod střechu jen tak, že se vydá řada samostatných, oddělených správních aktů různých úřadů. Každý z těchto úřadů je povolán chrániti různé veřejné zájmy, resp. posuzovati tutězh věc s hlediska různých právních norem. Nemůže tedy např. stavební úřad samosprávný řešiti si prejudiciálně otázku, lze-li stavěti v zakázaném požárním rayonu železničním podle § 99 prov. želez. řádu č. 2/1852 ř.z. Tuto otázku mohou luštitii jen úřady železniční.*“, přičemž dále „*Sem patří např. také § 39 venk. stav. řádu pro Čechy č. 5/1889 č.z.z., podle něhož stavební úřad nesmí dáti dřívě povolení ke stavbě, která je zároveň živnostenskou provozovnou, než provozovna je schválena úřadem politickým a stavební úřad je při tom striktně vázán podmínkami politického úřadu, za kterých tento úřad schválil živnostenskou provozovnu.*“ Na str. 105 dále: „*Stejně je tomu podle zák. č. 117/1884 ř.z. stran opatření k neškodnému svádění horských bystřin, kde jedině ministerstvo zemědělství rozhoduje o „veřejné užitečnosti“ generálního projektu (§ 10), takže zemský úřad (§ 14) nesměl by vydati rozhodnutí v § 10 předvídané beze předběžného aktu ministerstva zemědělství*“ a dále „*Rovněž zemský úřad by nesměl schvalovati zařízení elektrického podniku dřívě, než tento podnik je prohlášen za všeužitečný (zák. o soustavě elektrisaci č. 438/1919 Sb.).*“, viz též rozsudek Boh. adm. 9487.

⁶⁵ Viz kupř. nálezh Boh. 8065/29. Judikaturu k úhrnným aktům shrnuje v komentáři k ust. §2 zák. o NSS, na s.80 publikace HÁCHA, Emil. RÁDL, Zdeněk. Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. Praha: ČESKOSLOVENSKÝ KOMPAS, Smíchov, 1933. 504 s.

rozhrazení mezi řetězením a závaznými podkladovými akty bylo akcentováno i v jiných pramenech⁶⁶. V případě závazných podkladových aktů šlo o to, že správní úřad mohl ve vymezených případech vydávat rozhodnutí jen *v souhlase s úřady jinými*, jen tyto úřady dohromady byly kompetentní k úřednímu aktu, přičemž chyběl-li některý z nich, pak se jednalo o nekompetentně vydaný akt. Nauka referovala o problematice nejen z hlediska organizačních a procedurálních aspektů, ale princip koordinovaného rozhodování rovněž kladla do souvztažnosti se subjektivním právem dotčené osoby na řádné projednání kompetentními úřady v plné šíři, autoři dovozovali nárok stran (dnešním nazíráním účastníků řízení) na to, aby v rozhodnutí samém bylo uvedeno, že rozhodnutí se vydává v souhlase s určitým úřadem⁶⁷. Shodné závěry pak vyplývaly i z prvorepublikové judikatury⁶⁸. V řadě případů nešlo o závaznou formu koordinace, ale o konzultativní projednání, byť primární účel těchto podkladových aktů byl obdobný. Zejména při úřadech politických existovaly pomocné poradní orgány, jímž nebyla svěřena samostatná rozhodovací pravomoc, ale pouze vydávání dobrozdání v záležitostech svého oboru. Dobrozdání bylo považováno za autoritativní úkon „*k posouzení otázek skutkových neb právních se strany veřejných orgánů, kteráž dle úmyslu vlastních jich původců postrádají závaznosti, jsou určena toliko k informaci úřadů jiných*“⁶⁹. Participace na rozhodovací činnosti byla svěřena i některým profesním komorám, konkrétně kupř. šlo o Komory obchodní a živnostenské, které vykonávaly i činnost, spočívající v podávání dobrozdání v záležitostech jejich oboru na vyzvání úřadů veřejných⁷⁰. Problematika závazných podkladových aktů a závazné formy koordinace se netýkaly jen prvostupňového rozhodování, řada předpisů zakotvovala povinnost opatřit závazné podkladové akty i pro účely rozhodování o opravných prostředcích⁷¹, činil tak kupř. zákon o vyvlastnění za účelem výstavby železnic⁷²,

⁶⁶ K.Laštovka v pojednání o zvláštních částech správních práva, konkrétně v oblasti stavební úpravy, zmiňuje následující: „*V některých případech nestačí k stavbě povolení stavebního úřadu, nýbrž jest třeba vedle tohoto povolení i povolení nebo souhlasu úřadu jiného; při tom někdy stavební úřad nesmí udělit stavební povolení, dokud si neopatřil povolení tohoto jiného úřadu, a jest obsahem tohoto povolení vázan, jindy stavební úřad udílí sice povolení, ale stavebník nesmí se stavbou započítí, dokud si sám neopatřil povolení jiného orgánu.*“ LAŠTOVKA, Karel. *Československé správní právo. Část zvláštní*. I.díl. MELANTRICH A.S. V PRAZE, 1936. 377 s. 112-113.

⁶⁷ KLIMENT, Josef, ZEIS, Egon. *Československé správní řízení*. Sv. 36. Praha: V. Linhart, 1937. V rámci výkladu o věcné příslušnosti k ust. §5 zák.č. 8/1928 Sb. Str. 45.

⁶⁸ Z nálezů Boh.A. 3680/1924 lze vyčíst, že z požadavku na koordinované rozhodování plynulo veřejné subjektivní právo adresáta takového rozhodnutí na takové projednání. Prvorepublikový NSS přílehavě konstatoval, že: „*když strana nemá nároku na kladné vyřízení své žádosti za výhodu, jejíž povolení nebo nepovolení je dáno do volné úvahy úřadu jednoho v dohodě s úřadem jiným, má přece nárok na to, aby o její žádosti nerozhodoval jen prvý úřad sám*“.

⁶⁹ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická v Praze, 1905. 215 s. Str. 109.

⁷⁰ Zák.č. 227/1859 ř.z. živnostenský řád stanovil, že komory mají být slyšeny, v případě pochybností při kategorizaci tovární živnosti (§1), při prohlášení živností za koncesní (§15), při stanovení tarifů maximálních (§ 51), zřizování společenstev živnostenských a jejich spojení (§106 a násl.), či např. dle zákona o organizaci burs ze dne 1. dubna 1875 č. 67 ř.z., jde-li o povolení prodeje závodu.

⁷¹ Zjevně ovšem nešlo o pravidlo, zdaleka ne všechny předpisy takový mechanismus zakotvovaly, čehož si všimá i J.Hoetzel v díle HÁCHA, E. HOBZA, A. HOETZEL, J. WEYR, F. a LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1929 na str. 45 konstatováním, že: „*O stížnosti rozhodují v dohodě úřady, které jsou oněm stolicím nadřizeny. To není nic samozřejmého, ale právní řád mívá podobná výslovná ustanovení (...)*“.

⁷² Dle ust. §18 zák.č. 30/1878 ř.z., jenž se týče vyvlastňování k účelu stavění železnic a provozování jízdy po nich, o rekursu proti vyvlastňovacímu nálezů přísluší rozhodovati ministerstvu vnitra po dohodě s ministerstvem obchodu a s jinými ministerstvy správními, jichž působností se dotýkají otázky, které se mají rozhodnouti.

či některé další předpisy⁷³. Problematiku koordinovaných rozhodnutí v kontextu instančního postupu rovněž reflektovala i dobová teorie⁷⁴, která s odkazem na tehdejší judikaturu dovozovala, že opravný prostředek proti koordinovanému rozhodnutí je nutno podat k úřadu, který příslušné rozhodnutí vydal, a to dle procesních pravidel platných pro úřad tohoto druhu, přičemž jemu instančně nadřízený úřad byl povinen rozhodovat v dohodě s úřadem instančně nadřízeným tomu, který rozhodoval v dohodě v prvním stupni⁷⁵. Takový postup byl možný však pouze v případě, že dotčené úřady měly své instančně nadřízené úřady, v opačném případě byl daný dílčí výrok výrokem konečným⁷⁶. Taktéž proti dílčím odborným posouzením nezávazné povahy nebyla připuštěna samostatná obrana⁷⁷, aprobována byla toliko možnost obrany proti výslednému výroku správního úřadu. Byť tato posouzení neměla závaznou povahu, podstatnou vadou rozhodnutí ovšem představoval případ, kdy by „*správní úřad vůbec opominul vyžádati sobě dobrozdání odborného orgánu poradního, pro dotčený obor správy zřízeného*“⁷⁸, shodný postoj zaujímal i prvorepubliková judikatura⁷⁹, o to podstatnější vadou pak bylo opominutí závazné formy koordinace s jiným správním úřadem. Dle tehdejší judikatury se zákonem předepsané koordinované rozhodování v *dohodě* promítalo i ve fázi soudního přezkumu rozhodnutí, rozhodování o přiznání odkladného účinku stížnosti k NSS bylo svěčeno žalovanému úřadu, který mohl v případech koordinovaného rozhodování rozhodnout o tomto návrhu pouze se souhlasem úřadu, jehož souhlasu bylo třeba k vydání napadeného (naříkaného) rozhodnutí⁸⁰.

Jde-li o genezi institutu nesamostatných závazných podkladových aktů v pozitivním právu, navzdory tomu, že tuzemská historická nauka koordinované rozhodování komplexně nerozpracovala, v tehdejší právu šlo o poměrně frekventovanou formu rozhodování. Závazné

⁷³ Dle ust. §13 odst. 1 zák.č. 55/1928 Sb., o cestovních pasech platilo, že: „*O prostředcích opravných proti rozhodnutím politických úřadů platí všeobecné předpisy. Rozhoduje-li zastupitelský úřad (§ 4, odst. 1), možno podati stížnost u tohoto úřadu do 15 dnů k ministerstvu vnitra, které o ní rozhodne v dohodě s ministerstvem zahraničních věcí. Pro počítání této lhůty platí všeobecná ustanovení o odvolacích lhůtách v řízení správním.*“, či v případě rozhodování ministerstva zemědělství dle ust. §24 zák.č. 297/1921 Sb., o povinném známkování chmele.

⁷⁴ Obsáhlejší zmínku lze nalézt kupř. v díle KLIMENT, Josef, ZEIS, Egon. Československé správní řízení. Sv. 36. Praha: V. Linhart, 1937. 232-233. Kapitola o instančním pořadí při úhrmných aktech.

⁷⁵ Z nálezu Boh.A. 333/20 lze vyčíst (cit.): „*Stížnost podána buď u úřadu, jenž nález v dohodě s druhým úřadem vydal, podle zásad platných pro řízení instanční před úřady jeho druhu. Rozhodnutí o stížnosti musí se státi v dohodě obou úřadů nadřízených, tak jako se stalo rozhodnutí v odpor brané.*“.

⁷⁶ Viz nález Boh.A. 7848/29: „*Otázku, zda výrok vydaný součinně dvěma organizačně různými úřady (...) podléhá řádnému opravnému prostředku čili nic, sluší posuzovati podle toho, je-li pro orgány takto k součinnosti povolány resp. pro každý z nich o sobě ustanoven orgán nadřízený, ať již společný, ať různý; jestliže buď žádný neb aspoň jeden z obou úřadů není postaven pod stolicí vyšší, dlužno výrok onen pokládati za konečný.*“.

Naopak dle nálezu Boh.A. 33/20 o odvolání proti rozhodnutí zemské školní rady ve shodě s politickým úřadem zemským dle ust. §7 zák.č. 189/1919 Sb. z. a n., o školách národních a soukromých ústavech vyučovacích a vychovávacích rozhodovala v dohodě resortně příslušná ministerstva, tedy MV a MŠMT.

⁷⁷ Op.cit. S.43: „*Jelikož tu nemáme co činiti s úřady samostatnými, aniž s činiteli, uvnitř dotčených úřadu rozhodujícími, nelze sobě nikdy stěžovateli do výroku těchto pomocných orgánů k nějaké instanci vyšší.*“.

⁷⁸ Op.cit. Obdobný závěr lze vyčíst i z rozhodnutí Správního dvoru soudního ze dne 3. března 1879 č. 280 (Budw. § 6., sv. I. č.71), jako zmatečné bylo zrušeno rozhodnutí ministerstva, jímž byl potvrzen nález místodržitelství v záležitosti zdravotní, vydaný bez vyslyšení zemské zdravotní rady.

⁷⁹ Srov. nález Boh. 12.233/35: „*Je podstatnou vadou řízení ve smyslu § 6 zák. o s.s., jestliže finanční úřad, rozhoduje podle § 5, odst. 4 zák. č. 77/1927 Sb. z. a n. o odvolání proti výměře přirážek, nevyžádá si dobrého zdání příslušného samosprávného svazku.*“.

⁸⁰ Srov. rozhodnutí Boh.A. 1374/40 a jeho právní větu: „*Jestliže v hlavní věci rozhodl úřad v dohodě s jiným úřadem, je třeba také této předcházející dohody k rozhodnutí o žádosti za povolení odkladného účinku stížnosti podané ke správnímu soudu.*“.

formy koordinace rozhodovací činnosti však historicky nebyly součástí obecné úpravy správního řízení⁸¹, která ostatně po dlouhou dobu vůbec neexistovala⁸². Problematika závazných podkladových aktů nebyla upravena ani prvním obecným procesním předpisem, vládním nařízením č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení) (první československý správní řád), ani následujícími obecnými procesními předpisy. Závazné formy koordinace tak byly pouze záležitostí parciálních úprav, lze je dokladovat především ve veřejnoprávních předpisech z různých zvláštních částí správního práva druhé poloviny 19. stol., z období první republiky, z období poválečného a následně i z období nesvobody. Za zmínku stojí právní předpisy z oblasti horního práva⁸³, právní předpisy z oblasti sociálního zabezpečení⁸⁴, ale i oblast živnostenského podnikání a zák. 227/1859 ř.z., živnostenský řád⁸⁵, zákon o povinném známkování chmele⁸⁶, a řada dalších právních předpisů⁸⁷. Shodně lze dokladovat různé formy koordinace i v poválečném období, kupříkladu v oblasti vodního práva⁸⁸, ale i v oblasti stavebního práva⁸⁹. Jde-li o poválečný vývoj, na obecné úrovni nebyly závazné podkladové akty ukotveny ani po přijetí vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), včetně prováděcí vyhl. č.

⁸¹ Vývoj úpravy shrnuje publ. BENEDA, Ivo a kol. Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. 445 s. ISBN 978-80-86624-45-7.

⁸² PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická v Praze, 1905. 215 s. Str. 147: „V právu správním nemáme pohříchu zákona, kterým by podobně jako v právu civilním a trestním řízení s jednotného hlediska bylo upraveno. Předpisy o řízení roztroušeny jsou v jednotlivých zákonech, upravujících materiální právo správní a předpisů povšechných v řízení správním máme velice poskrovnu“. Na rozptýlenost předpisů správního řízení, která znesnadňuje přehled, poukazovali i další autoři, viz ČÍZEK, Karel. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888. 537 s. Str. 76.

⁸³ Úprava v císařském patentu č. 146/1854 ř.z., obecný horní zákon (ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1.1.1930). Dle ust. §17 bylo souběžně s povolením kutacím (vydáváním báňským úřadem) nezbytné i povolení příslušného správního úřadu, šlo-li o těžbu na veřejných silnicích a železnicích, u ochranných staveb vodních, uvnitř obvodu pevnosti a v určité vzdálenosti od ní, stanovené zvláštními předpisy, pak na hranicích říšských a zemských, přičemž dále šlo-li dle ust. §18 o námitky proti přípustnosti kutání na jiných místech než uvedených v ust. §17, rozhodovaly o nich báňské úřady v dohodě se zúčastněnými správními úřady. Dále šlo o rozhodování sporů o rozsah některých práv dle horního práva, některé spory rozhodoval dle ust. §125 politický úřad v dohodě s báňským úřadem, naopak spory dle ust. §132 zákona rozhodoval báňský úřad v dohodě se zúčastněným úřadem politickým, živnostenským, nebo jiným správním úřadem.

⁸⁴ Dle ust. §5 zák.č. 530/1919 Sb., o státním příspěvku vyživovacím, a rozhodování MV na návrh místně a věcně příslušné vyživovací komise a v dohodě s MF, a to ve věci upuštění od povinnosti vrátit neoprávněně vyplacený vyživovací příspěvek.

⁸⁵ Dle ust. §143 císařského patentu č. 227/1859 ř.z., jímž se vydává a od 1. května 1860 počínajíc v působnost uvádí řád živnostenský pro celý rozsah říše (kromě správního obvodu benátského a Vojenské hranice) (živnostenský řád) šlo o rozhodování Ministeria obchodu jakožto nejvyšší stolice ve věcech živnostenských v dohodě s jiným ústředním úřadem, týkala-li se projednávaná věc i působnosti tohoto ústředního správního úřadu.

⁸⁶ Dle ust. §18 zák.č. 297/1921 Sb., o povinném známkování chmele rozhodovalo MZE o zastavení činnosti známkovny v dohodě s ministerstvem obchodu.

⁸⁷ Dle ust. §1 zák.č. 105/1919 Sb., o cestování do území republiky Československé bylo povolení ministerstva vnitra k překročení hranic cizincem cestujícím na území ČSR ze státu, v jehož obvodu nebyl zřízen zastupitelský úřad ČSR, pomíněno dohodou s ministerstvem zahraničních věcí, financí, obchodu a zásobování lidu. Dále dle ust. §17 nař. vlády č. 612/1920 Sb., jímž se provádí zákon ze dne 22. července 1919, č. 438 Sb. z. a n., o státní podpoře při zahájení soustavné elektrisace, platilo, že nedohodně-li se vlastník podniku o podmínkách přeměny na podnik všeužitečný, rozhodne ministerstvo veřejných prací v dohodě s ministerstvem v ust. §28 zákona jmenovanými o vyvlastnění podniku.

⁸⁸ Zák.č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství upravoval nejen různé konzultativní formy participace, řetězení správních aktů, ale i závazné podkladové akty, dle ust. §37 zákona byly vodohospodářské orgány pro vydání rozhodnutí povinny opatřit závazný posudek orgánů hygienické a protiepidemické služby. Obdobně též dle ust. §8 odst. 1 písm. e) zák.č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon) vodohospodářský orgán vydával vodoprávní povolení k odběru či užívání důlních vod, které důlní organizace nepotřebují k vlastnímu provozu, v dohodě s příslušným báňským úřadem, dalším příkladem bylo rozhodování o uložení nápravných opatření dle ust. §16 odst. 2 zákona v dohodě s příslušnými orgány.

⁸⁹ Dle ust. §23 zák.č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu šlo o rozhodování o přípustnosti stavby na území důležitých pro obranu státu jen v dohodě s vojenskou správou či o její předchozí souhlas ke stavebním úpravám.

73/1955 Ú.l., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních, které institut závazného stanoviska či jeho obdoby neupravovaly, nejinak tomu bylo i v následujícím vládním nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení⁹⁰. Též ani SpŘ z roku 1967⁹¹, vyjma letmé zmínky o přiměřeném použití ustanovení o základních pravidlech řízení na proces vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření⁹², bližší úpravu závazných podkladových aktů neobsahoval, závazné podkladové akty či běžná stanoviska (vyjádření) nebylo možno nalézt ani v demonstrativním výčtu podkladů rozhodnutí dle ust. § 32 odst. 2 SpŘ, jejichž zakotvení náleželo zvláštním úpravám⁹³, „potřebným“ podkladem pro rozhodnutí ve smyslu ust. § 32 odst. 1 SpŘ byla z podstaty věci vždy stanoviska, která vyžadovaly zvláštní předpisy. Nutno podotknout, že SpŘ z roku 1967 přetrvává v inovované podobě na Slovensku, i v té však úprava závazných stanovisek stále dosud chybí a náleží tak zvláštním předpisům⁹⁴. Navzdory absenci úpravy závazných podkladových aktů v poválečných obecných československých procesních předpisech institut závazných podkladových aktů přetrvával pouze ve zvláštních úpravách, kupř. v oblasti ochrany veřejného zdraví⁹⁵, rozhodování v dohodě předpokládal již od své účinnosti StZ z roku 1976⁹⁶, zákon o státní památkové péči⁹⁷, živnostenský zákon⁹⁸, či zákon o pozemních komunikacích⁹⁹, závazné

⁹⁰ Výjimkou byly zakotvené prvky koordinace v instančním postupu dle ust. §22 odst. 3 zákona: „Nerozhoduje-li o odvolání národní výbor vyššího stupně (§ 19), opírá se odvolací orgán v otázkách vyžadujících zvláštního odborného posouzení (např. ve věcech hygienické a protiepidemické péče, ve věcech vodohospodářských apod.), zpravidla o odborné vyjádření orgánu národního výboru vyššího stupně.“.

⁹¹ Zák.č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁹² Viz ust. §3 odst. 5 SpŘ. B.Voženílek vedle požadavku na zákonný podklad a postup v mezích zákona při vydávání těchto úkonů dále dovozuje uplatnění zásady materiální pravdy, jakož i zásady součinnosti s dotčenými osobami. Viz VOŽENÍLEK, Bohumil. Posudky, vyjádření a stanoviska ve státní správě. *Správní právo*. 1978, roč. XI., č. 4, 197-209. ISSN 0139-6005.

⁹³ Op.cit. „Vyjádření (stanoviska) těchto orgánů mají povahu podkladů rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 2 spr. řádu. Toto ustanovení vypočítává druhy podkladů jen příkladmo, případy, kdy takové vyjádření je nezbytným a zpravidla velmi důležitým podkladem rozhodnutí, stanoví zvláštní předpisy.“.

⁹⁴ Ust. §140b zák.č. 50/1976 Zb., o územním plánování a stavebním poriadku (stavebný zákon), ve vazbě na zvláštní předpisy, např. souhlas orgánu ochrany ovzdušia dle ust. §17 odst. 1 písm. a) zák.č. 137/2010 Z.z., o ovzduší, posudková činnost v oblasti veřejného zdraví dle ust. §13 odst. 1 zák.č. 355/2007 Z.z., o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov atd.

⁹⁵ V působnosti zák.č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu šlo o závazné posudky jako jednu „z forem, kterou se zdravotnické orgány podílejí na rozhodování jiných orgánů, povětšinou dokonce v jiných odvětvích státní správy“, s „cílem závazných posudků je zabezpečit respekt hygienickým otázkám při řešení jiných souvisejících otázek, ať již má tyto otázky řešit orgán státní správy (např. orgány stavební, vodoprávní), anebo organizace sama.“, přičemž „Orgán rozhodující v příslušném správním řízení nemůže vydat závazný posudek posuzovat jako jiný důkaz, tj. podle své úvahy (§ 34 spr. řádu), neboť je vázán ustanovením § 4 odst. 1 zák. č. 20/1966 Sb., že nesmí dát k projednávanému opatření souhlas bez kladného posudku orgánů hygienické služby.“. SPÁLENKA, Antonín. Posudky vydávané zdravotnickými orgány, zejména orgány hygienické služby. *Správní právo*. 1974, ročník VII, 25-33. ISSN 0139-6005.

⁹⁶ Dle ust. §126 odst. 1 zák.č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) stavební úřad rozhodoval jen v dohodě, popřípadě se souhlasem dotčeného orgánu státní správy, dotýkal-li se předmět řízení zájmů chráněných zvláštními předpisy. Tímto pravidlem však nebyla dotčena samostatná pravomoc k vydání rozhodnutí, předvídaných těmito zvláštními předpisy. V ust. §126 odst. 3 StZ byl samostatně zakotven souhlas Československé komise pro atomovou energii, byla-li předmětem rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o ochranném pásmu, stavebního povolení či kolaudačního rozhodnutí stavba, jejíž součástí bylo jaderné zařízení.

⁹⁷ Již od účinnosti PamZ existovalo ust. §14 PamZ upravující závazná stanoviska pro účely rozhodování ve věci obnovy kulturních památek.

⁹⁸ Ust. §52 ZZ v původní podobě již od účinnosti zákona (1.1.1992).

⁹⁹ V původním znění v ust. §10 odst. 4 PozKomZ souhlas MV či orgánu Policie ČR pro účely rozhodování silničního správního úřadu o připojování pozemních komunikací. Závaznou povahu dovozovala již starší judikatura, viz rozsudek NSS č.j. 7 A 123/2002-28 ze dne 4.9.2003, z právní věty lze cit.: „Vyjde-li silniční správní úřad při svém rozhodování podle § 31 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ze stanoviska Policie ČR, neporušuje § 3, § 32 odst. 1 ani § 47 spr. ř., neboť správní orgán je tímto stanoviskem vázán; nemůže do něho zasahovat, resp. nutit Policii ČR jeho obsah měnit.“.

podkladové akty se postupně terminologicky transformovaly do podoby závazného stanoviska. Obecný trend a tendence nahrazovat řetězení subsumpcí se pak ve správním právu naplno projeví až po přijetí SpŘ z roku 2004¹⁰⁰, od jeho účinnosti (1.1.2006) lze pozorovat masivní nárůst vzniknuvších rozhodovacích agend, realizovaných formou závazných stanovisek, ale i transformaci dosavadních samostatných rozhodovacích agend do formy závazných stanovisek.

1.4. Koncept závazných podkladových aktů ve vybraných zahraničních úpravách (přehled)

Institut závazného stanoviska, různorodou terminologií ekvivalentně označovaný jakožto „consent“, „approval“, „confirmation“, či „binding opinion“ apod., tvoří nedílnou součást procesního instrumentária nejen v tuzemské úpravě, ale rovněž i v řadě evropských právních řádů. Pro základní přehled lze uvést, že problematiku závazných stanovisek nalezneme ve španělském právním řádu, španělské procesní právo člení stanoviska (*informes*)¹⁰¹ na závazná (*informes vinculantes*) a nezávazná stanoviska¹⁰², obdobně pak též italský správní řád¹⁰³. Ve středoevropském správním prostoru lze zmínit předně slovenskou úpravu, které sice na obecné úrovni koncept závazných stanovisek neupravuje, ve zvláštní části slovenského správního práva se ovšem závazná stanoviska čím dál častěji vyskytují¹⁰⁴. S konceptem závazných stanovisek počítá polský správní řád¹⁰⁵, jakož i maďarský správní řád¹⁰⁶. Rakouské procesní právo umožňuje integrovat souběžně probíhající procesy a vydat jedno správní rozhodnutí,

¹⁰⁰ Srov. HANDRLICA, Jakub. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. *Právní fórum*. 2006, roč. III, č. 10, 366-372. ISSN 1214-7966.

¹⁰¹ Art.80 („*Emisión de informes*“) zák.č. 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, taktéž i dle čl.83 původního zák.č. 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común platilo pravidlo, že stanovisko je nezávazné, nestanoví-li zákon jinak.

¹⁰² Op.cit.^{43,44}. Dále GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Ramón-Tomás. *Curso de Derecho Administrativo I*. 18. Edición, Madrid: Editorial Civitas, 871 s. 2017. ISBN 978-84-9152-874-6. ENTRENA CUESTA, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo I/1*, Madrid: Editorial Tecnos, 2000. 384 s. ISBN 978-8430934348.

¹⁰³ Ust. §16 zák. č. 241/1990 - la legge 7 agosto 1990 (7.8.1990) (italský správní řád).

¹⁰⁴ Slovenskou obecnou úpravu správního řízení tvoří v modifikované podobě československý zák.č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Závazná stanoviska musí zakotvit zvláštní zákon, v opačném případě „nemajú závazný charakter (ak osobitný zákon neustanovuje inak). Dúsledkom je, že správny orgán, ktorý rozhoduje vo veci samej, nie je právne viazaný názorom dotknutého orgánu uvedeným v stanovisku alebo vyjadrení.“ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenená a aktualizované vydanie*. Šamorín: Heuréka, 2017. 279 s. ISBN 978-80-8173-038-2. 102-103. Ze zvláštních úprav srov. kupř. ust. §140b zák.č. 50/1976 Zb., o územním plánování a stavebním poriadku (stavební zákon), ust. §99 odst. 2 zák.č. 79/2015 Z.z., o odpadoch a o zmene a doplnění niektorých zákonov, ust. §32 zák.č. 359/2007 Z.z., o prevencii a náprave environmentálných škod a o zmene a doplnění niektorých zákonov, či rozhodování orgánu ochrany prírody „po dohode s príslušným orgánom štátnej správy“ dle ust. §4 odst. 7 zák.č. 543/2002 Z.z., o ochrane prírody a krajiny, a další předpisy.

¹⁰⁵ Ust. čl.106 §1 Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168, ustawa z dnia 14. czerwca 1960: Kodeks postępowania administracyjnego (polský správní řád): „If a provision of law makes the issue of a decision dependant on a position being taken by another body (i.e. expressing an opinion or consent or expressing a position in some other form) then the decision shall be issued once the position has been taken by that body.“. Nad rámec toho lze dle čl.106 §2 zákona opatřit v řízení i běžná stanoviska (vyjádření).

¹⁰⁶ Srov. §44 zák. 2004 évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 2004. XII. 28 (maďarský správní řád), v současnosti jde o úpravu v ust. §55 („*Involvement of specialist authorities*“) v zák. 2016 évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (nový maďarský správní řád, účinnost od 1.1.2018), zakotvující institut „*mandatory statement of another authority*“, jehož závazná povaha plyne systematickým výkladem kontextuálně z ust. §123 odst. 1 písm. b) téhož zákona, dle něhož je nerespektování obsahu stanoviska důvodem pro zrušení takového rozhodnutí: „*In the course of procedures regulated in this Chapter, the decision shall be annulled or revoked and, where necessary, a new procedure shall be carried out, if the decision was adopted without the obligatory request to the specialist authority for administrative assistance or by disregarding the statement of the specialist authority.*“.

podmíněné souhlasy jiných správních orgánů¹⁰⁷. Lze zmínit i bulharský správní řád¹⁰⁸, rovněž řecký správní řád¹⁰⁹ rozlišuje mezi běžnými stanovisky a závaznými stanovisky. Shodné pojetí lze dokladovat i v estonském správním řádu¹¹⁰, estonská judikatura pak pojímá shodně s tuzemskou judikaturou i doktrínou závazná stanoviska jako nesamostatné závazné podkladové úkony pro konečné správní akty¹¹¹. Koncepce závazných stanovisek se uplatňuje i v zemích bývalé Jugoslávie, lze zmínit procesní řády států bývalé Jugoslávie, vycházející z Jugoslávského správního řádu (1957)¹¹², konkrétně chorvatský správní řád¹¹³, albánský správní řád¹¹⁴, taktéž i kupř. správní řád Černé hory¹¹⁵, Bosny a Hercegoviny¹¹⁶, makedonský správní řád¹¹⁷, a rovněž i slovinský správní řád¹¹⁸. Mimo evropský správní prostor lze zakotvení

¹⁰⁷ Viz ust. §39 odst. 2a a ust. §58a BGBI Nr.51/1991 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) (rakouský správní řád), zakotvené novelou BGBI. I Nr. 65/2002 s účinností od 19.4.2002. Ust. §58a nechává určitou volnost (umožňuje vydat separátní rozhodnutí), dle důvodové zprávy (část 3.7 důvodové zprávy GZ 600.127/008-V/2/2002 k předmětné novele) pak především z důvodu procesní ekonomie, či pokud je takový postup v zájmu žadatele.

¹⁰⁸ Srov. čl.53 odst. 1 zák.č. 30/11.04.2006 (ΑΔΜΙΝΙΣΤΡΑΤΙΒΗΝΟΠΡΟΪΕΔΥΑΛΕΝ ΚΟΔΕΚΣ), (bulharský správní řád) účinný od 12.7.2006: „Where a special law requires the consent or opinion of another authority and unless otherwise provided, the administrative authority conducting the proceeding shall immediately approach the said authority for cooperation.“

¹⁰⁹ Srov. čl.20 odst. 1 a 2 zák.č. 2690/1999, 9.3.1999 Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Administrative Procedure Code), rozlišující mezi běžnými stanovisky (*simple opinion*) a závaznými stanovisky (*consenting opinion*).

¹¹⁰ Srov. §16 odst. 1 Haldusmenetluse seadus, astu võetud 06.06.2001, RT I 2001, 58, 354, jõustumine 01.01.2002 (konsolideeritud tekst 01.01.2012): „If an approval or opinion of another administrative authority is required for adjudication of an application and such approval or opinion is not granted, the administrative authority shall forward a copy of the application together with documents to another administrative authority and indicate a term within which a resolution concerning grant of approval shall be made or an opinion shall be provided. An applicant may take own initiative to obtain an approval or opinion if this is necessary in the interests of the promptness and economy of the proceedings“. Dle judikatury jde o nesamostatné podkladové úkony, srov. rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 3-3-1-69-16 ze dne 31.1.2017 (část 46), dostupný na webu www.riigikohus.ee, což odpovídá českému pojetí závazných stanovisek.

¹¹¹ Závěry rozsudku Administrative Chamber of the Court of 21 December 2001 in case no. 3-3-1-67-01, p. 4, 24 April 2014, stran rozhodování ve stavebním právu lze volně přeložit následovně: „inter-agency approvals for building projects are not independent administrative acts, but procedural steps in the procedure for granting construction permits“.

¹¹² Jugoslávský správní řád z prosince 1956, účinný od 20.4.1957. Blíže STJEPANOVIĆ, Nikola. The New Yugoslav Law on Administrative Procedure. *The American Journal of Comparative Law*. 1959, vol. 8, no. 3, 358-371. ISSN 0002-919X.

¹¹³ Srov. čl.21 odst. 2 zák. o općem upravnom postupku 71-05-03/1-09-2 ze dne 27.3.2009 (účinnost 1.1.2010) (chorvatský správní řád): „When it is prescribed that a public law authority shall decide on the basis of consent, certificate, approval or opinion of another public law body, that body shall issue such document or refuse to issue it within 30 days from receipt of an orderly issuance application“. Shodně taktéž předchozí obecná procesní úprava (čl.204 odst. 1 zák.č. 103/96).

¹¹⁴ Srov. relativně nový (2015) albánský správní řád, čl.70 odst. 3 LIGJ nr. 44/2015 Kodi I Procedurave Administrative Republikes se Shqiperise (albánský správní řád) stanoví: „If under the law, the decision-making of a public organ is based on a prior consent, confirmation, approval or opinion of another public organ, the latter shall decide and notify the public organ, within 30 (thirty) days from the submission of the request, save for cases where the law has specified a different deadline.“.

¹¹⁵ Čl.198 odst. 1 zák. č. 60/03, 28.10.2003 (správní řád Černé Hory): „Where it is stipulated by law or other regulations that a decision may be issued by one authority with prior consent of another authority, the decision shall be issued following an approval of the latter authority. The authority responsible for the issuing of a decision shall include in its decision a reference to the document granting the consent of the other authority.“. Z obdobného principu vychází i nový správní řád Černé Hory č. 056/14, ze dne 24.12.2014 s účinností 1.7.2017.

¹¹⁶ Čl.195 odst. 1 zák. o upravnom postupku č. 29/02, 12/04 (správní řád Bosny a Hercegoviny): „Where the law or any other regulation based on the law provides that a decision shall be issued by one authority with the consent of another authority, the authority taking a decision shall draft the decision and provide it, together with case files, to another authority for obtaining consent and the latter may give its consent by an endorsement on the very decision or by a special act. In that case, the decision shall be issued when another authority gives its consent and it shall be deemed as an act of the authority which took a decision.“.

¹¹⁷ Srov. čl.207 административни правила 38/2005 (26.5.2005) (makedonský správní řád), v současnosti již nahrazeného zák. č. 124/15. Blíže k rekodifikaci makedonského procesního práva. PAVLOVSKA-DANEVA, Ana. DAVITKOVSKA, Elena. The Macedonian General Administrative Procedure Act: Between Tradition and Modernisation. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 2017 (2). 263-290. ISSN 1848-0357.

¹¹⁸ Čl.209 odst. 1 zák.č. 80/99 o splošnem upravnem postopku (ZUP) ze dne 1.10.1999 (slovinský správní řád): „If an Act or a self-governing local community ordinance provides that an authority decides with the consent of another authority, consent shall be required in advance whereby the authority which requests consent informs the other authority about the claim of the party or, in the case of a procedure initiated ex officio, what decision it plans to issue, and requests that the requested authority communicate its consent or the reasons for refusal thereof in writing.“.

závazných stanovisek dokladovat kupř. i v právní úpravě Kavkazských republik¹¹⁹. Některé evropské správní řády pak obsahují v různé míře podrobnosti pouze základní prvky koordinace, aniž by obsahovaly konkretizovanou úpravu závazných stanovisek, jejichž zakotvení je tak v těchto úpravách případně záležitostí zvláštních úprav. Příkladem je kupř. finský správní řád¹²⁰, švédský správní řád¹²¹, či lotyšský správní řád¹²², taktéž švýcarská úprava na federální úrovni (správní řád z roku 1968¹²³) ani na kantonální úrovni institut závazných stanovisek neobsahuje, k vytyčení pravidel pro koordinaci více správních úřadů však došlo na podkladě zvláštních předpisů v judikatuře švýcarského federálního nejvyššího soudu¹²⁴.

1.5. Současná tuzemská právní úprava

Prvním porevolučním pokusem přijmout novou obecnou úpravu správního řízení byl návrh nového SpŘ z roku 2001¹²⁵, který však nebyl schválen. Návrh v ust. § 36 zakotvoval „*podmiňující správní akt*“ jakožto správní akt závazný pro úkon správního úřadu, a dále „*podmiňující rozhodnutí*“ jakožto rozhodnutí jiného orgánu veřejné moci závazné pro úkon správního úřadu. Toto dělicí kritérium tak nezohledňovalo rozdíly mezi řetězením a subsumpcí, podmiňujícím rozhodnutím se rozumělo rozhodnutí vydané jiným orgánem veřejné moci. Podmiňující správní akt byl v návrhu pojímán širěji nežli závazné stanovisko v dnešní podobě dle současného ust. § 149 SpŘ, což bylo patrné jednak z vymezení definice správního aktu (§ 10 návrhu), ale i z dalších ustanovení návrhu, kupř. dle ust. § 89 odst. 1 písm. f) návrhu byl pravomocný podmiňující správní akt, znemožňující vyhovět žádosti, pojat jako samostatný zastavovací důvod správního řízení. Návrh však v ust. § 126 (zvláštnosti řízení o odvolání proti podmiňujícím správním aktům) o integrovaném odvolacím přezkumu počítal i se závaznými podkladovými akty nesamostatné povahy, které blíže vymezoval jako „*podmiňující správní akty, který nejsou samostatně oznamovány a jsou součástí výrokové části napadeného správního aktu*“. K posunu v chápání podmiňujících správních aktů pak došlo až v původním (schváleném) vládním návrhu nyní platného a účinného SpŘ z roku 2004, původní navrhované

¹¹⁹ Viz čl.52 odst. 1 zák.č. 41 ze dne 18.2.2004 (arménský správní řád): „*If permission or consent of other administrative bodies is also necessary for the adoption of an administrative act, the necessary actions for requesting and obtaining those, including collection of additional documents, shall be taken by the administrative body that has initiated the administrative proceedings.*“. Srov. dále čl.84 zák. ze dne 25.6.1999 č. 2181-IIR (účinnost 1.1.2000) správního řádu Gruzie.

¹²⁰ Ust. §10 (cooperation between authorities) a dále ust. §25 (společné posuzování) zák. č. 434/2003 z 6.7.2003 (Hallintolaki)(finský správní řád): „*If a decision to be made by an authority could have a significant effect on the decision in another matter pending before the same authority at the same time, the authority shall prepare the matters jointly and make decisions on them concurrently, unless such joint consideration would cause detrimental delay or unless it is unnecessary in view of the type or nature of the matter.*“.

¹²¹ Srov. ust. §10 „*Cooperation between authorities*“ Förvaltningslag (1986:223) (švédský správní řád), pravidlo bylo přejato do ust. §22 nového švédského správního řádu (Förvaltningslag (2017:900)). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-2017900_sfs-2017-900 (cit. 23.12.2019).

¹²² Srov. sec.30 „*Participation of Authorities in Proceedings in order to Provide Opinions*“ zák. č. 164 (2551) Administratīvā procesa likums, ze dne 25.10.2001 (účinnost 1.2.2004).

¹²³ Federal Act on Administrative procedure of 20 December 1968, SR 172.021.

¹²⁴ V oblasti stavebního práva s přesahem do práva životního prostředí (EIA) lze zmínit především rozsudek švýcarského Nejvyššího soudu sp.zn. 116 Ib 50 ze dne 14.3.1990.

¹²⁵ Návrh, sn.tisk č. 1070, III.vol.období PSP ČR (2001).

znění SpŘ z roku 2004¹²⁶ však ne zcela odpovídalo nyní platné úpravě. Těžiště úpravy bylo v II. hlavě návrhu, v níž byl navržen díl 5, označený jako „*spolupráce správních orgánů*“ (§ 37 - § 38). V ust. § 37 odst. 1 návrhu byl obsažen požadavek na vzájemnou spolupráci správních orgánů, přičemž závazná stanoviska, terminologicky označená jako *podmiňující správní akty*¹²⁷, byla vymezena dle ust. § 38 odst. 1 písm. a) návrhu jako úkony učiněné na základě zvláštního zákona, jejichž obsah je závazný pro výrokovou část správního aktu, u nichž zvláštní zákon nevyžaduje, aby byly vydány jako samostatné správní akty. Specifika odvolacího řízení v případě správních aktů, jejichž podkladem byl takový podmiňující správní akt, byla zakotvena v ust. § 125 návrhu, předložený návrh předvídal též integrovaný odvolací přezkum podmiňujících správních aktů. Část pátá (§ 155 - § 158 návrhu) upravovala „*jiné úkony správních orgánů*“ přičemž se jednalo (shodně jako v současné 4. části schváleného SpŘ) o demonstrativně vymezenou a typově různorodou škálu úkonů jako stanoviska, vyjádření, posudky, dobrozdání, osvědčení, potvrzení a ověření, jakož i informační úkony. V ust. § 157 odst. 3 návrhu bylo upraveno rušení těchto úkonů (s přiměřenou aplikací ustanovení o přezkumném řízení), které dopadalo i na podmiňující správní akty, u nichž vlastní režim přezkumu nebyl samostatně upraven. Jde-li o genezi současného znění, úprava závazných stanovisek ve stávající podobě (§ 149 SpŘ) jakož i související úprava dotčených orgánů (§ 136 SpŘ) byla vtělena do SpŘ na základě návrhu, přijatého ústavněprávním výborem Poslanecké sněmovny¹²⁸, který byl následně Poslaneckou sněmovnou schválen. V rámci projednání v Senátu došlo k dalším dílčím změnám předpisu¹²⁹, které se však zakotvené koncepce závazných stanovisek nedotkly. Výsledkem legislativního procesu je stávající podoba SpŘ, v níž jde v platném znění o ust. § 149 SpŘ označené jako „*rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem*“, které je systematicky zařazeno v hlavě VI v rámci 3. části SpŘ „*zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích*“. Již toto systematické zařazení definice závazného stanoviska na první pohled značí, že závazné stanovisko není ani v pozitivním právu jen dílčím samostatným institutem, ale naopak prvkem spoluutvářejícím koordinovaná rozhodnutí.

¹²⁶ Sn.tisk č. 201/0, IV. volební období PSP ČR.

¹²⁷ S pojmem podmiňující správní akt pracovala i jiná ustanovení vládního návrhu, kupř. ust. §60 odst. 1, ust. §69 odst. 2, ust. §72 odst. 4, ust. §86 odst. 1 návrhu zákona.

¹²⁸ Usnesení ústavněprávního výboru PS z 35.schůze ze dne 23.1.2004 „*Vládní návrh zákona správní řád (tisk 201)*“, IV.vol.období PSP ČR.

¹²⁹ Usnesení č.445 z 15. schůze dne 20.5.2004 k návrhu zákona správní řád sen.tisk č. 350, IV.vol.období Senátu ČR.

2. Definiční znaky závazných stanovisek

Tato kapitola zahrnuje vymezení a bližší rozbor znaků závazného stanoviska na podkladě současné podoby institutu v platném tuzemském právu. V pozitivním právu nalezneme definici závazného stanoviska v ust. § 149 odst. 1 věta první SpŘ, dle něhož je závazné stanovisko „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu“. Jednotlivé prvky definice je namístě blíže rozebrat, na základě čehož lze formulovat znaky závazného stanoviska a osvětlit mechanismus fungování závazných stanovisek.

2.1. Zákonný podklad

Koordinovaná rozhodnutí jsou výsledkem kombinovaných zmocnění, vyjadřujících sdílenou rozhodovací pravomoc, závazné stanovisko je nedílnou a obligatorní součástí koordinovaného rozhodnutí, spoluutvářející výsledek správního řízení. Závazná stanoviska i koordinované rozhodnutí jsou zásadně vrchnostenskými akty, závazné stanovisko je tak vždy úkonem na základě zákona, k jehož vydání je nezbytný právní základ. Požadavek na zákonný podklad vyplývá ze zásady legality (§ 2 odst. 1 SpŘ) s ohledem na základní ústavní východiska pro výkon státní moci¹³⁰. Závazné stanovisko tak nelze vydat *praeter legem*, požadavek na zákonný podklad je současně i výhradou zákona (*reservatio legis*) vylučující možnost zakotvit pravomoc k vydání závazného stanoviska podzákonným právním předpisem¹³¹ či dokonce interním normativním aktem. Pravomoc vydávat závazná stanoviska představuje na jedné straně akcesorickou správní činnost, ale současně i relativně samostatnou rozhodovací agendu. SpŘ nestanoví jednotlivá zmocnění k vydávání závazných stanovisek, závazná stanoviska nejsou a ani nemohou být kodifikována. SpŘ proto toliko předvídá konkrétní zmocnění, obsažená ve zvláštních právních předpisech. Zákonný podklad k vydání závazného stanoviska nezakládá sama o sobě ani vymezená věcná působnost v určité rozhodovací agendě¹³², dotčené veřejné zájmy nejsou v rozhodovacích procesech chráněny generálně, nýbrž pouze a jen v rámci konkretizovaných zákonných zmocnění k vydání závazných stanovisek. Existence a rozsah zákonných zmocnění k vydávání závazných stanovisek by měl vycházet z potřeby hmotného práva chránit jednotlivé veřejné zájmy, a to nejen z pohledu regulatorních požadavků vnitrostátního práva, ale mnohdy i v důsledku působení evropského práva, přiznání závazné formy podkladových aktů může být i jedním z instrumentů pro implementaci (transpozici)

¹³⁰ Čl.2 odst. 3 Ústavy, čl.2 odst. 2 LZPS.

¹³¹ Některé úpravy se tomuto pravidlu zdánlivě vymykají. Kupř. dle ust. §44 odst. 3 PŘKrZ „V bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.“. Bližší ochranné podmínky v případě maloplošných zvláště chráněných území oproti (základním) zákonem vymezeným ochranným podmínkám mohou být (s ohledem na vznik těchto maloplošných ZCHÚ) stanoveny i prováděcím předpisem, zákonný základ však dostatečně poskytuje přímo ust. §44 PŘKrZ.

¹³² Dle rozsudku KS v Ostravě č.j. 22 A 161/2014-34 ze dne 6.9.2016 nelze bez výslovného zákonného zmocnění dovést pravomoc příslušného OBÚ k vydání závazného stanoviska pro povolení stavby, zahrnující vrty, vykazující znaky činnosti prováděné hornickým způsobem ve smyslu ust. §3 písm. f) zák.č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě.

požadavků evropského práva¹³³. Zákonný podklad je však určující nejen pro existenci takového zmocnění, ale i pro jeho obsah, konkrétně pak pro rozsah, meze a hlediska posouzení (kap. 2.1.2.). K existenci zákonného podkladu nelze dospět ani pomocí analogie, obzvláště ne pokud by v důsledku toho mohly vzniknout dotčeným osobám dodatečné povinnosti, či bylo jinak zhoršováno jejich právní postavení¹³⁴. Zákaz analogie platí jednak pokud jde o dovození zmocnění k vydání tohoto typu aktu, tak i pokud jde o přisouzení závazné povahy stanoviska aktu, které tento atribut ze zákona nemá. Od nepřipustné analogie je ale nutno lišit případy, kdy je existence závazného stanoviska dovozena na základě logických a teleologických argumentů i v některých variacích správního rozhodování¹³⁵, hranice se zdá být ovšem tenká¹³⁶ a výkladové možnosti poněkud omezené¹³⁷ (blíže kap. 2.4.3.). Požadavek na zákonný podklad se ve vztazích mezi veřejnou správou a adresáty její činnosti projevuje ve dvou směrech, absence zákonného zmocnění neumožňuje regulovat právní poměry těchto osob formou závazného stanoviska a neumožňuje požadovat po žadateli předložení takového podkladu pro rozhodnutí ve věci, současně ale ani neumožňuje regulovat věc ku prospěchu ochrany práv ostatních dotčených osob s protichůdnými zájmy oproti žadateli.

V otázce svěřování rozhodovacích pravomocí má zákonodárce značně širokou diskreci, variabilita různých procesních řešení je značná, princip subsumpce správních aktů není jedinou možnou variantou koordinace rozhodovací činnosti, a ač je v legislativní praxi zřejmý příklon k upřednostňování subsumpce, jde stále o rovnocennou alternativou k řetězení správních aktů. Zákonné zmocnění k vydání závazného stanoviska proto může být koncipováno i jako subsidiární, nepodléhá-li řešení otázky samostatnému rozhodování dle téhož zákona¹³⁸, tyto

¹³³ Lze zmínit kupř. závazná stanoviska EIA v důsledku požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých a soukromých záměrů na životní prostředí. Transpoziční deficit tuzemské úpravy, spočívající v nedostatečné závaznosti výstupů z procesu EIA, byl odstraněn až novelou EiaZ zák.č. 39/2015 Sb. s účinností od 1.4.2015.

¹³⁴ Ilustrativním příkladem takto nepřipustného postupu je rozsudek NSS č.j. **1 As 16/2006-54** ze dne 29.3.2007: „Ustanovení § 17 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, je ve vztahu k § 126 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, v postavení legis specialis vůči legi generali. Pokud tedy z taxativního výčtu v § 17 odst. 1 písm. c) a §17 odst. 3 vyplývá, že v řízení týkajících se malých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší není souhlasné stanovisko dotčeného orgánu ochrany ovzduší třeba, pak stavební úřad nemůže zamítnout žádost o vydání příslušného povolení s pouhým odkazem na stanovisko, které si vyžádal nad rámec zákona, aniž by se sám dostatečně vypořádal s tím, zda žadatel o vydání stavebního povolení na zřízení malého stacionárního zdroje splnil povinnosti dané § 3 odst. 8 tohoto zákona.“. Užití analogie k dovození rozhodovací pravomoci úřadu zapovídal již rozsudek Boh. A. 5753/26 ze dne 9.6.1926.

¹³⁵ Kupř. ust. §6 odst. 2 ZpřZ obsahuje zmocnění k vydání stanoviska pro stanovení dobývacího prostoru (DP), což musí platit i pro rozšíření dobývacího prostoru.

¹³⁶ Dle rozsudku KS v Hradci Králové č.j. **52 A 37/2017-56** ze dne 14.2.2018 se požadavek na koordinované rozhodování formou závazného stanoviska dle ust. §8 odst. 1 PřKrZ, dle něhož „povolení ke kácení dřevin na silničních pozemcích může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě se silničním správním úřadem“, nevztahuje na akcesorické rozhodování o uložení náhradní výsadby za pokácené dřeviny dle ust. §9 PřKrZ, které je již výlučně doménou orgánu ochrany přírody.

¹³⁷ Srov. nález ÚS sp.zn. **I.ÚS 318/06** ze dne 12.12.2007, z něhož lze cit.: „jedná-li se o zjištění působnosti orgánu veřejné moci, je nutné obzvláště zohlednit princip právní jistoty. Právě tento princip v tomto zvláštním případě vylučuje existenci tzv. teleologických (nepravých) mezer v zákoně. Při nalézání pravidel pro stanovení působnosti orgánů veřejné moci nemohou být proto teleologické argumenty důvodem pro aplikaci práva, která nemá oporu ve výslovné dikci právního předpisu. Z tohoto důvodu je v těchto případech vyloučena analogie jako aplikace práva přesahující nejširší možný jazykový význam ustanovení právních předpisů.“. Shodně již KLIMENT, Josef, ZEIS, Egon. Československé správní řízení. Sv. 36. Praha: V. Linhart, 1937. Na s.195 citovaná judikatura Boh. 5753/26, Boh. 6931/27, Boh. 10.990/34, Boh. 11.100/34.

¹³⁸ Dle ust. §228 odst. 2 AtomZ se závazné stanovisko pro postupy dle StZ nevydává, jde-li o stavby, ke kterým bylo vydáno samostatné povolení dle AtomZ. Vývojem prošla v tomto ohledu též úprava koncesovaných živností v ust. §52 ŽZ, dle aktuálního znění platí, že: „Toto stanovisko živnostenský úřad nevyžaduje v případě, že orgán uvedený v příloze č. 3 k tomuto zákonu vydal rozhodnutí o udělení souhlasu s podnikáním podle zvláštního právního předpisu.“, které přibýlo novelou ŽZ

konstrukce pak primárně slouží k potlačení možných duplicit rozhodovací činnosti a vyloučení jejich nedůvodného zmnožení, a tím k celkové optimalizaci rozhodovacích postupů. Rozhodovací postupy jsou však v některých úpravách přesto uspořádány do složitých struktur¹³⁹. Problematika zmocnění k vydávání závazných stanovisek zahrnuje i případy zákonných výluk, jimiž je pravomoc k vydávání závazných stanovisek pro vymezený okruh případů negována, z legislativně-technického hlediska musí být tato výluka dostatečně precizována, svou povahou jde o (negativní) kompetenční pravidlo. Problém však zpravidla netkví jen v legislativním vyjádření těchto výluk, ale spíše v pohnutce zákonodárce, totiž jakkoli může jít z hlediska hmotného práva a ochrany veřejného zájmu o důvodný a racionálně ospravedlnitelný postup, mnohdy jde o nepřipustné nepřímé novelizace s cílem zjednodušit povolovací postup¹⁴⁰. Takový postup je nepřipustný, jednak znesnadňuje orientaci v právním řádu, ale především může suspendovat působnost dotčených orgánů tam, kde je jejich úloha k ochraně veřejných zájmu nezastupitelná. Zmocnění k vydání závazného stanoviska však může zákon vyloučit i z legitimních důvodů, a to pro specifický okruh objektů posouzení, což může směřovat k odbřemenění státní správy, typicky může jít o vyloučení z režimu rozhodování v případě rutinních posouzení certifikovaných výrobků s jednotnou specifikací či standardizovaných technických řešení, jejichž limity, kapacity, funkčnost, nezávadnost či bezpečnost byly již ověřeny odbornou autoritou. Zakotvení takovýchto perspektivních výluk je bezesporu pozitivním trendem, v platném právu jde však dosud spíše o výjimku¹⁴¹.

Určení pravomoci k vydání závazného stanoviska je zásadní a prvotní krok ke zdárnému vydání koordinovaného rozhodnutí, určení pravomoci ovšem zjevně není vždy výsledkem mechanické úvahy, v řadě případů jde o komplikovanou otázkou subsumpce skutkového stavu pod příslušnou veřejnoprávní normu odborně specializovaným orgánem, častěji však vícero orgány, a to hned na úrovni několika zvláštních předpisů. Úloha správního orgánu příslušného k vydání koordinovaného rozhodnutí nespočívá pouze ve formální administraci podkladů, ale i ve vyhodnocení veřejnoprávních požadavků řady zvláštních předpisů, pokud jde o nezbytné pensum podkladů pro rozhodnutí. Vyhodnocení potřeby opatřit závazné stanovisko pak může

zák.č. 356/1999 Sb. s účinností od 1.3.2000. Blíže STAŠA, Josef. In: NOVOTNÝ, Oto. *Pocta Doc.*JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI, 2002. 349-360. ISBN 80-86395-47-2.

¹³⁹ Kupř. specialita vodoprávního souhlasu dle ust. §17 VodZ ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba samostatného povolení dle VodZ (forma aktu je odvislá od skutečnosti, zda je souhlas posledním aktem či podkladovým aktem pro navazující koordinované rozhodnutí – srov. *výklad Ministerstva zemědělství č. 93 ze dne 19. 1. 2012 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům*). Neuděluje-li se vodoprávní souhlas dle ust. §17 VodZ pro účely správního řízení dle StZ, OchPřZ, HorZ, zákona o hornické činnosti, je v souladu s ust. §104 odst. 9 VodZ vyžadováno závazné stanovisko vodoprávního úřadu.

¹⁴⁰ Z poslední doby lze zmínit nepřipustnou nepřímou novelizaci PŘKrZ, resp. ust. §15a odst. 4 písm. a) VodZ a ust. §15b odst. 2 VodZ ve znění zák.č. 312/2019 Sb., dle nichž se pro účely ohlašování některých vodních děl či některých terénních úprav nevyžaduje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, vyjma případů, kdy se tyto záměry nacházejí na území chráněném dle 3. nebo 4.části PŘKrZ.

¹⁴¹ Posouzení dotčeným orgánem je v některých případech nahrazeno dokladem o certifikaci standardizovaných výrobků odpovídajících technické specifikaci, srov. ust. §11 odst. 3 OvzdZ: „Závazné stanovisko se nevydává k vodním dílům určeným pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky označované CE podle jiného právního předpisu.“.

spočívat v rozřešení komplikovaných skutkových otázek¹⁴². Z pohledu dotčených osob může mít k projasnění těchto otázek určitý význam i institut předběžné informace, je však nápomocný pouze částečně¹⁴³. V konečném důsledku pak tyto apriorní úvahy, nezbytné pro zajištění ochrany všech dílčích veřejných zájmů, jakož i pro zákonnost koordinovaného rozhodnutí, tíží správní orgán v řízení o vydání koordinovaného rozhodnutí (tzv. navazující řízení, viz kap. 2.4.2.). V řadě případů (kupř. ve stavebním právu) jsou pak na tyto rozhodující správní orgány kladeny enormní nároky na průřezovou znalost zvláštních předpisů, alespoň co do existence a rozsahu kompetence všech dotčených orgánů. K vyjasnění dílčích veřejnoprávních požadavků lze využít prostředky neformální spolupráce s dotčenými orgány, přičemž zjevně nejde pouze o spolupráci v zájmu dobré správy, ale jde o důležitý prvek k zajištění legality rozhodování. Problémem v tomto ohledu mohou činit především výkladové rozpory mezi zúčastněnými orgány (nejde přitom o kompetenční spory), v modelu závazných stanovisek opatřovaných na žádost se v důsledku protichůdného přístupu úřadů může dostat mezi „*mlýnské kameny*“ i účastník řízení (žadatel). Princip subsumpce správních aktů tedy přenáší procesní odpovědnost za opatření celé škály dílčích podkladových aktů na správní orgán, navazující řízení tak *de facto* funguje jako platforma k vyjasnění okruhu potřebných podkladů, a k němuž se váží i případné opravné prostředky, resp. odvolací právo proti usnesení o zastavení řízení dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) SpŘ¹⁴⁴.

Princip koordinace se prolíná rovněž parapravním systémem, interní normativní akt (správní nařízení) jakožto nástroj operativního řízení výkonu veřejné správy¹⁴⁵ může být v rámci organizační struktury vykonavatelů státní správy základem pro vytváření vnitřních vazeb mezi nadřízenými a podřízenými orgány¹⁴⁶, půjde především o vertikální vztahy¹⁴⁷, nejčastěji zapojení nadřízených orgánů či ústředního správního úřadu na základě povinnosti podřízených správních úřadů projednat stanovený okruh záležitostí. Tyto prvky koordinace mají doplňkovou úlohu s cílem prohlubovat spolupráci v oblasti výkonu státní správy. Byť interní normativní akty postrádají znak obecné závaznosti a jejich obsah tak není závazný pro okruh subjektů mimo vztah subordinace k původci aktu¹⁴⁸, v kontextu základních zásad činnosti správních

¹⁴² Srov. vyhodnocení pravomoci k vydání závazného stanoviska s ohledem na zjištění, zda má v lokalitě relevanci posouzení krajinného rázu dle ust. §12 odst. 2 PřKrZ, pro účely vyhodnocení pravomoci k vydání závazného stanoviska ke kácení dřevin rostoucích mimo les dle ust. §8 odst. 6 PřKrZ s odkazem na bližší kritéria ve vyhl.č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, v oblasti ochrany ovzduší posouzení, zda navrhovaný soubor stavebních objektů ve svém souhrnu překračuje počet 500 parkovacích stání dle ust. §11 odst. 1 písm. b) OvzdZ, vyhodnocení, zda je dán materiální znak zemědělské půdy zatříděné do ZPF a zde lze tedy uvažovat o odnětí zemědělské půdy ze ZPF, a množství dalších případů.

¹⁴³ Obsahem předběžné informace dle ust. §139 odst. 1 písm. a) a b) SpŘ jsou jednak údaje o tom, zda určitý záměr vyžaduje podmiňující úkon (závazné stanovisko) a dle jakých hledisek bude žádost o vydání závazného stanoviska posuzována. Povinnost poskytovat předběžnou informaci však vždy musí stanovit zvláštní zákon.

¹⁴⁴ Výkladový spor se odsouvá po vertikální linii, běžný režim odvolacího řízení dle SpŘ nepředpokládá žádnou formu kooperace co do vyhodnocení důvodnosti požadavku na předložení závazného stanoviska.

¹⁴⁵ PRŮCHA, Petr. In: MADAR, Zdeněk a kolektiv. *Slovník českého práva*. 3.vydání. Praha: Linde, 2002. 504 s. ISBN 80-7201-377-7.

¹⁴⁶ Srov. náleží ÚS sp.zn. **Pl.ÚS 49/93** ze dne 5.4.1994, sp.zn. **IV.ÚS 42/94** ze dne 2.6.1994 či sp.zn. **IV.ÚS 97/02** ze dne 8.8.2002.

¹⁴⁷ Uplatnění v horizontální vztazích je omezené, s ohledem na resortní příslušnost podřízených úřadů.

¹⁴⁸ Srov. rozsudek NSS č.j. **3 Ans 4/2007-225** ze dne 27.11.2008.

orgánů k opačnému závěru dospěla minimálně judikatura v celních věcech¹⁴⁹, v oblasti daňového práva¹⁵⁰, ale i v oblasti práva životního prostředí¹⁵¹, dle níž dlouhotrvající konsistentní postup orgánu na základě interního aktu konstituuje ustálenou správní praxi, která je určující pro řešení budoucích obdobných případů, obsah interních pravidel tedy může mít zprostředkovaně *de facto* i externí účinek. Parapravní systém může v oblasti individuálně-rozhodovací činnosti rovněž stanovit a blíže upravit koordinaci různých orgánů, především pak po vertikální linii mezi jednotlivými články organizační struktury. Souladnost postupu s interním normativním aktem, vycházející ze zákazu libovůle a požadavku na dodržování ustálené rozhodovací praxe, se stává relevantním hlediskem při posuzování zákonnosti vydaných aktů. Je-li interním normativním aktem vyžadována koordinace činnosti, jde co do její formy, obsahu a dalších stanovených náležitostí o obligatorní postup, jehož se může dotčená osoba dovolat, a to jak v instančním postupu při přezkumu v oblasti veřejné správy, tak i v rámci ochrany ve správním soudnictví¹⁵². Je však nutno podotknout, že jakkoli existuje riziko nedůvodného zmožení počtu závazných stanovisek na úrovni jednotlivých zákonů, v případě vnitřních předpisů to z důvodu jejich relativně snadného přijímání platí dvojnásob, proto i zde je nutno mít na paměti, že zakotvení těchto doplňkových koordinačních postupů by mělo být smysluplné a opodstatněné.

2.1.1. Forma zmocnění k vydání závazného stanoviska

Jde-li o povahu zmocnění, závaznou formu projednání lze z legislativně-technického hlediska pozitivně vymezit různým způsobem, pro současný stav zvláštní části správního práva je příznačná terminologická roztržičnost, nejinak je tomu i při kategorizaci závazných podkladových aktů. Z pozitivního práva lze dokladovat, že v řadě předpisů přetrvává stále vícero způsobů, jimiž je deklarována závazná povaha aktu. Zvláštní úprava buď explicitně zakotvuje pravomoc vydat závazné stanovisko, či instituty v těchto předpisech obsažené svou povahou v souladu s požadavkem na materiální posouzení těchto aktů znakům závazného

¹⁴⁹ Z rozsudku NSS č.j. **7 Afs 45/2007-251** ze dne 23.8.2007 plyne, že od ustálené a dodržované správní praxe při manipulaci se vzorky zboží na základě vnitřního předpisu GŘC se nelze v jednotlivém případě odchýlit, takový postup by byl v právním státě nepřijatelnou libovůlí.

¹⁵⁰ Srov. rozsudek NSS č.j. **2 Ans 1/2005-90** ze dne 28.4.2005, z něhož lze cit.: „Vytvořila-li se na základě pokynu Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996, o stanovení lhůt pro uzavření vytykáčích řízení (§ 43 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), správní praxe spočívající v tom, že vytykáčích řízení se uzavírají v určitých lhůtách, případně ve lhůtách prodloužených podle přesně určených pravidel, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), že pro správní orgán je takováto správní praxe právně závazná“. Obdobnou relevanci přisuzoval těmto tzv. „D pokynům“ ÚS již v roce 2001 v nálezu sp.zn. **IV.ÚS 146/01** ze dne 28.8.2001.

¹⁵¹ V oblasti ochrany ZPF lze odkázat na rozsudek NSS č.j. **1 Ao 2/2010-185** ze dne 18.1.2011 týkající se metodického pokynu MŽP č. OOLP/1067/96 ze dne 1.10.1996 k odnímání půdy ze ZPF dle ZpřZ.

¹⁵² Jednoznačně však nelze odpovědět, zda lze obdobně nahlížet i na vnitřní předpisy určené dovnitř správního úřadu. Kupř. jde-li o organizační řád ústředního správního úřadu, závazně předepisující koordinaci rozhodovací činnosti napříč jednotlivými útvary organizačního celku (odborní).

stanoviska odpovídají¹⁵³¹⁵⁴. Toto materiální hledisko má dalekosáhlé důsledky, představuje výkladové vodítko pro posouzení povahy podkladových úkonů. Materiální hledisko plyne přímo z ust. § 149 odst. 1 SpŘ, dle něhož je závazné stanovisko definováno jednotlivými znaky, aniž by přistupoval formální znak. Materiální přístup k posouzení povahy těchto aktů je pro funkčnost subsumpce klíčový, opačný (formální) přístup by vyvolával obtíže, určitá skupina úkonů, byť principiálně totožné povahy, by jím byla nedůvodně deregulována a vyňata z režimu fungování závazných stanovisek. Z hlediska vyjádření v právním předpise se jednoznačným jeví především explicitní (přímé) označení aktu jakožto závazného stanoviska nebo samostatně či současně s odkazem na ust. § 149 SpŘ přímo v textu ustanovení, popř. v poznámce pod čarou¹⁵⁵, či ve společných ustanoveních předpisu, na enumerativní výčet ve společných ustanoveních se mnohdy ovšem s ohledem na zmíněné materiální pojetí závazných stanovisek nelze při výkladu vždy zcela spolehnout. Terminologie je co do označení závazných stanovisek různorodá¹⁵⁶, ve zvláštních předpisech jde o značně heterogenní skupinu různě pojmenovaných úkonů, řada zvláštních označení vychází z historické setrvačnosti a vyskytuje se shodně ve více generacích zvláštních předpisů. Prvek závaznosti může být přímo inkorporován v jazykovém prostředku¹⁵⁷, či je vázanost stanoviskem vyjádřena samostatnou výslovnou zmínkou o závaznosti aktu (opisem)¹⁵⁸, či určením, jak s daným aktem procesně nakládat, kupř. formou nemožnosti odchýlit se od jeho obsahu¹⁵⁹. V právním řádu lze nalézt pojmy jako závazný posudek, závazné vyjádření, souhlas, schválení, povolení či jiné alternativy. Některé zvláštní úpravy důsledně terminologicky odlišují závazné podkladové akty určené pro obsah správního rozhodnutí a výlučně ty označují za závazná stanoviska¹⁶⁰, některé zvláštní předpisy pojem závazného stanoviska naopak užívají *largu sensu* k souhrnnému označení závazných

¹⁵³ Z materiálního pojetí závazných stanovisek vychází i judikatura. Srov. rozsudek NSS č.j. **4 As 52/2012-26** ze dne 29.11.2012, z něhož lze cit.: „*Pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, 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.*“. Dále rozsudek NSS č.j. **2 As 41/2008-77** ze dne 30.1.2009 v případě charakteru souhlasu s umístěním staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území (CHLÚ), či rozsudek KS v Praze č.j. **48 A 35/2014-63** ze dne 18.5.2016 ve vztahu k povaze vodoprávního souhlasu dle ust. §17 VodZ pro účely rozhodovacích procesů dle StZ.

¹⁵⁴ Záhy po účinnosti nového SpŘ materiální povahu závazných stanovisek dovedil poradní sbor MV ke SpŘ v závěru č.11 ze dne 12.9.2005 (posouzení povahy souhlasu MZ k činnostem v ochranných pásmech a na území lázeňského místa), přičemž následně přijal obecný závěr o materiálním posouzení povahy závazného stanoviska, a to v závěru č.31 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 10.4.2006, z něhož lze cit.: „*Závazná stanoviska či souhlasy podle zvláštních zákonů (podmiňující úkony) je třeba posuzovat jednotlivě 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 podle § 149 správního řádu, pokud odpovídají znakům vymezeným v § 149 odst. 1 správního řádu. V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon má charakter rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu.*“.

¹⁵⁵ Srov. pozn. pod čarou^{2a)} ust. §11 odst. 3 PamZ. Poznámky pod čarou však nemají normativní, ale jen interpretační význam.

¹⁵⁶ HEGENBARTOVÁ, Milena. Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů. *Stavební právo: bulletin*. 2016, č. 3, 7-18. ISSN 1211-6386.

¹⁵⁷ Závazný posudek orgánu veterinární správy dle ust. §56 VetZ, vydávaný jako podklad ve stavebním řízení, ze shodného principu i terminologie vycházela i předchozí úprava v ust. §24 odst. 2 zák.č. 87/1987 Sb., o veterinární péči.

¹⁵⁸ Kupř. vyjádření orgánu ochrany přírody k projektům pokusů na volně žijících zvířatech, jehož závazná povaha plyne z výslovného znění ust. §23a odst. 3 *in fine* TyrZvZ, kde je vymezeno, že: „*(...) vyjádření je pro státní orgán příslušný ke schvalování projektů pokusů závazné.*“.

¹⁵⁹ Ust. §56 odst. 2 VetZ: „*Orgán příslušný rozhodnout ve věci podle zvláštních právních předpisů nemůže rozhodnout v rozporu s tímto posudkem.*“.

¹⁶⁰ Srov. ust. §31 odst. 4 zák.č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

podkladových aktů pro vícero forem správní činnosti¹⁶¹, terminologie je však ošidná, dle jiných předpisů některé úkony, *verbis expressis* označené jako závazná stanoviska, však ve skutečnosti závaznými stanovisky nejsou¹⁶². Zmocnění k vydání závazného stanoviska může vyplývat i z předepsaného způsobu participace, v legislativní praxi se vyskytují různá označení, závaznou formu aktu implikuje forma rozhodování „v dohodě“¹⁶³, či „po dohodě“, kterou lze dokladovat typicky v oblasti stavebního práva¹⁶⁴, jakož i v environmentálních předpisech¹⁶⁵. Dohoda je výsledkem společné vůle (shody) zúčastněných správních orgánů, vyznačující se volnější formou projevu vůle¹⁶⁶, vlastní rozhodování pak může zákon svěřit teoreticky buď jednomu správnímu orgánu v potřebné koordinaci s jiným dotčeným orgánem, či může jít o rozhodování obou orgánů v dohodě, aniž by zákon předurčoval rozdělení procesních rolí¹⁶⁷. Ani v jednom případě se však nejedná o konsensuální projev navenek, jde toliko o nástroj koordinace při tvorbě společné úřední vůle¹⁶⁸. Dohoda musí být z podstaty věci učiněna před vydáním rozhodnutí ve věci (*ex ante*), dohoda vylučuje i následné formalizované dohodovací řízení dle ust. § 136 SpŘ. Obdobný význam lze přisuzovat i rozhodování „se souhlasem“¹⁶⁹, přičemž souhlasem je vyjádřena jednak závazná forma stanoviska, ale i skutečnost, že jde o úkon

¹⁶¹ Srov. terminologii v ust. §5 odst. 4 zák.č. 324/2016 Sb., o biocidech, dle něhož je pojem závazné stanovisko MŽP a MZe užíván *promisive* pro účely různých postupů MZ dle ust. §5 odst. 2 písm. a) - i) zákona, některé z těchto postupů zjevně nevykazují znaky individuálně-rozhodovací činnosti.

¹⁶² Např. jde-li o závazná stanoviska komor dle ust. §2 odst. 2 písm. i) zák.č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, týkající se odborných problémů poskytování zdravotních služeb a zdravotnického výzkumu, či kupř. závazné stanovisko Finančního riaditelstva k užití daňových předpisů dle ust. §53a zák.č. 563/2009 Z. z., o správě daní (daňový poriadok) a o zmene o doplnení niektorých zákonov.

¹⁶³ Dle rozsudku NSS č.j. **1 As 32/2005-162** ze dne 17.12.2007 spojení „v dohodě“ představuje požadavek na vyjádření shodné společné vůle.

¹⁶⁴ Dle ust. §176 odst. 1 StZ v případě, že při výstavbě dojde k nepředvídaným nálezům kulturně cenných předmětů, detailů stavby nebo chráněných částí přírody anebo k archeologickým nálezům, rozhodne stavební úřad „v dohodě s příslušným dotčeným orgánem stanoví podmínky k zabezpečení zájmů státní památkové péče a ochrany přírody a krajiny“. Dalším příkladem je povolování výjimek z obecných požadavků na výstavbu dle ust. §169 odst. 6 StZ, rozhodnutí o výjimce „lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchýlné řešení týká“.

¹⁶⁵ Srov. rozhodování stavebního úřadu o nařízení nezbytných úprav dle ust. §33 odst. 5 HorZ „v dohodě s obvodním báňským úřadem vlastníku dotčených staveb (...)“, či dále ust. §65 PŘKřZ: „Orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů³²⁾ jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup.“.

¹⁶⁶ K rozvolněnosti formy mnohdy inklinuje i odborná literatura. Komentářová literatura v kontextu zmíněné úpravy PŘKřZ připouští i protokol z místního šetření, z něhož bude zřejmá shoda. Srov. STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0. Komentář k ust. §65, s. 350.

¹⁶⁷ Takovým příkladem může být rozhodování ústředních správních úřadů v dohodě dle ust. §169 odst. 1 písm. c) SpŘ, pokud jde o řešení sporů z některých veřejnoprávních smluv ve sporném řízení.

¹⁶⁸ Z.Červený řadí konsensuální projev, kdy „správní orgán může vydat správní akt po dohodě (v dohodě) s jiným orgánem“, který je předpokladem (náležitostí) vydání správního aktu, mezi správní dohody v širším smyslu, přičemž k problematice uvádí: „Předmětem dohody je zde vydání správního aktu, který však vydá ten z účastníků dohody, který je k tomu zmocněn právní normou. Nejde proto o společný správní akt. Přitom práva a povinnosti zakládá (ruší, mění) správní akt, nikoli dohoda. Ta je jen zvláštní podmínkou tvorby správního aktu a její případný nedostatek činí správní akt vadným.“. Z.Červený In: LUKĚŠ, Zdeněk a kol. *Československé správní právo. Obecná část*. 1.vydání. Praha: PANORAMA PRAHA, 1981. 304 s. Na str. 174. B.Voženílek shodně uvádí, že: „Jak normativní, tak individuální správní akty vydávají správní orgány v řadě případů v dohodě (po dohodě) s jinými správními orgány. Také v těchto případech nejde o správní dohody, nýbrž o jednostranné akty. Dohoda mezi orgánem, který akt vydává, a orgány, v dohodě, s nimiž jej vydává, není samostatnou formou správní činnosti, ale prvkem v procesu tvorby aktu.“. VOŽENÍLEK, Bohumil. *O správních dohodách. Správní právo*. 1979, roč. XII., č. 4, s. 1, 193-204. ISSN 0139-6005.

¹⁶⁹ Ust. §6 odst. 4 VodKanZ upravuje v některých případech předchozí souhlas MŽP k povolení KÚ k provozování vodovodu nebo kanalizace. Závazným stanoviskem je dle rozsudku NSS č.j. **1 As 176/2012-140** ze dne 23.9.2014 i souhlas obecného stavebního úřadu dle ust. §15 odst. 2 StZ pro účely rozhodování speciálních stavebních úřadů.

předcházející výslednému posouzení. Naopak v případě forem koordinace, označených jako „po projednání“¹⁷⁰, „po vyjádření“, „v součinnosti“ či „ve spolupráci“ se jedná o konzultativní formu participace, zahrnující povinnost daný podklad opatřit, jež je někdy poněkud nepatřičně označována jako „procesní závaznost“¹⁷¹. Ve zvláštní části správního práva lze nalézt nepřeborné množství různých podob závazných stanovisek, ale i řadu atypických institutů, jejichž povaha je mnohdy hraniční. Sporné může být, zda jde o závazná stanoviska (se všemi důsledky z toho plynoucími), ukládá-li zákonná formulace příslušnému správnímu orgánu z podkladového stanoviska „vyházet“ či ho „zohlednit“ nebo k němu „přihlédnout“¹⁷², minimálně z povinnosti přihlédnout ke stanovisku dovozuje judikatura závaznost¹⁷³. Jde o konstrukce, nacházející se na pomezí mezi závaznými stanovisky a nezávaznými vyjádřeními, striktní vázanost patrně automaticky dovodit nelze, úprava naskýtá určitý prostor pro uplatnění odchylné vůle, což je u závazných stanovisek pojmově vyloučeno. Z výše uvedeného vyplývá, že nejednotná terminologie ke škodě věci znepřehledňuje orientaci a z pohledu adresátů práva nepřispívá právní jistotě, mělo by proto dojít k jejímu postupnému sjednocení.

Jde-li o formu úkonu, závazná stanoviska jsou úkony činěné zásadně písemnou formou, což plyne z povahy závazného stanoviska jakožto podkladového aktu, který tvoří součást spisového materiálu pro budoucí rozhodnutí ve věci, jehož vydání následuje až s časovým odstupem od vydání závazného stanoviska a jehož vydání potřebuje hmotné zachycení projevu vůle¹⁷⁴. Písemnou formu ostatně předepisuje i ust. § 154 SpŘ odkazem na ust. § 15 odst. 1 SpŘ, což koresponduje se zásadou písemnosti správního řízení¹⁷⁵. Limitem využití závazných stanovisek ale patrně není písemná forma koordinovaného rozhodnutí, *de lege ferenda* lze zvažovat i uplatnění závazných stanovisek pro ústně vydané správní akty. Ústně vyhlášená rozhodnutí mohou mít smysl v případě neodkladné potřeby rozhodnutím operativně reagovat na nastalé situace, o koordinovaná rozhodnutí by se pak jednalo v případě jejich přesahu do více veřejných zájmů, k jejichž ochraně by bylo namístě zakotvit spolupůsobení dotčeného orgánu formou závazného stanoviska. Jakkoli tvorba společné vůle dvou či více orgánů vyžaduje určitý časový prostor, tyto specifické formy rozhodování by však z podstaty věci vyžadovaly akceschopnost, což by bylo řešitelné teoreticky svěřením oprávnění jednotlivým úředním osobám v terénu,

¹⁷⁰ Viz rozsudek NSS č.j. **4 As 33/2013-28** ze dne 26.6.2013: „Ustanovení §24 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, o tom, že předběžný souhlas se stanovením dobývacího prostoru vydává Ministerstvo životního prostředí po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu stanoví Ministerstvu životního prostředí povinnost žádost konzultovat s Ministerstvem průmyslu a obchodu. Toto ustanovení nebrání tomu, aby Ministerstvo životního prostředí navzdory pozitivnímu stanovisku Ministerstva průmyslu a obchodu (které není závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004) žádost o předběžný souhlas zamítlo, pokud své rozhodnutí řádně odůvodní (...)“.

¹⁷¹ B.Voženílek k jejich povaze uvádí: „V řadě dalších případů jsou sice vyjádření apod. také obligatorní, jejich právní význam však nedosahuje takového stupně jako u předchozích“ (závazných stanovisek, pozn. autora). „rozhodující orgán si je sice musí opatřit (vyžádat), hodnotí je však jako každý jiný podklad rozhodnutí (...)“. VOŽENÍLEK, Bohumil. Posudky, vyjádření a stanoviska ve státní správě. *Správní právo*. 1978, roč. XI., č. 4, 197-209. ISSN 0139-6005.

¹⁷² Dle ust. §57 odst. 1 PobCizZ „při udělování dlouhodobého víza přihlédně“ MV ke stanovisku příslušného zastupitelského úřadu.

¹⁷³ Např. rozsudek MS v Praze č.j. **3A 61/2014-28** ze dne 7.6.2016.

¹⁷⁴ Požadavek písemnosti závazného stanoviska důvodně formulovala již starší judikatura, srov. rozsudek NSS č.j. **2 As 41/2008-77** ze dne 30.1.2009.

¹⁷⁵ Jde o jednu z vůdčích zásad správního řízení, srov. kupř. rozsudek NSS č.j. **9 As 109/2012-62** ze dne 18.12.2012 či další rozsudky.

příčemž subsumovaný ústní akt by byl protokolován či zaznamenán shodně jako výsledný akt, takové koordinované rozhodnutí by muselo být doručováno adresátům zpravidla přímo na místě (tzv. krátkou cestou). Nelze však přehlédnout, že v takovém případě se ovšem rozdíl mezi subsumpcí a koexistujícími samostatnými správními akty v podstatě stírá. Obecná právní úprava takový postup výslovně nezakotvuje¹⁷⁶, ale současně ani nevylučuje, takové konstrukce však mohou být spíše vhodně upraveny přímo zvláštními předpisy¹⁷⁷. Lze podotknout, že zvláštní předpisy v řadě případů z pádných důvodů předepisují bezodkladnost vydání i v případě písemných závazných stanovisek¹⁷⁸.

2.1.2. Hlediska posouzení a ochrana veřejného zájmu

Jde-li o dělbu působnosti, inherentní součástí svěřené rozhodovací pravomoci a jejího rozsahu (působnosti) obecně vždy musí být zákonná kritéria, s nimiž je poměřován předmět řízení, což platí obzvláště u koordinovaného rozhodování, jehož společným jmenovatelem je uplatnění dílčí věcné působnosti více správních orgánů, a jehož výsledkem je koordinované rozhodnutí jakožto složený správní akt. Rozhraničení věcné působnosti souvisí s garancí odbornosti, princip odbornosti je imanentním prvkem fungování konceptu závazných stanovisek¹⁷⁹. Závazné stanovisko je administrativním nástrojem k hodnocení dílčích odborných aspektů předmětu posouzení, které zákonodárce považuje v určitých případech pro vydání rozhodnutí za nezbytné. U koordinovaného rozhodování jde tedy o zákonem typizované situace, v nichž může být dotčen určitý veřejný zájem, což je odlišnost od (zdánlivě podobného) institutu znalců a znalecké činnosti ve správním řízení, který je rozhodujícím orgánu nápomocný zpravidla *ad hoc* v případě, kdy tento orgán nedisponuje pro své rozhodnutí potřebnými odbornými znalostmi v určité oblasti. V řadě případů zakotvené závazné stanovisko nutně nepřináší přidanou hodnotu jen z pohledu odbornosti, ale má význam i z hlediska bližší znalosti místních poměrů, souvislostí či jiných aspektů, může jít i o vyhodnocení aktuální situace s uplatněním odborných znalostí¹⁸⁰ apod. Takto dochází ke koordinaci nejen po horizontální¹⁸¹, ale i po vertikální linii¹⁸². V některých případech může jít i o interní (organizační) záležitosti dotčeného

¹⁷⁶ Ust. §143 SpŘ opravňuje správní orgán vyhlásit ústně (na místě) pouze správní rozhodnutí.

¹⁷⁷ Některé konstrukce mohou vyvolat neshodu již v platné úpravě, srov. možnost rozhodnout příkazem na místě dle ust. §91 PŘZ za přešůpek dle TyrZvZ, jehož podkladem je dle ust. §24a odst. 5 TyrZvZ závazné odborné vyjádření krajské veterinární správy (KVS).

¹⁷⁸ Srov. ust. §120a odst. 3 PobCizZ ukládající MV vydat bezodkladně závazné stanovisko pro rozhodování Policie ČR o správním vyhoštění, či dále ust. §37a odst. 3 RostLékZ ukládající MZ vydat bezodkladně závazné stanovisko, byť nikoli pro rozhodnutí, ale pro nařízení o mimořádných rostlinolékařských opatření.

¹⁷⁹ Podkladové úkony lze považovat za kvalifikované projevy vůle učiněné v rámci kompetence správního orgánu ve věci, o níž rozhoduje jiný orgán, a jimiž se správní orgány vyjadřují v průběhu přípravy správních rozhodnutí z hlediska zájmů a potřeb, které jsou vzhledem ke své kompetenci povolány uplatňovat. Srov. VOŽENÍLEK, Bohumil. Posudky, vyjádření a stanoviska ve státní správě. *Správní právo*. 1978, roč. XI., č. 4, 197-209. ISSN 0139-6005.

¹⁸⁰ Srov. např. závazné stanovisko Úřadu práce pro účely vydání zaměstnanecké karty či jejího prodloužení dle ust. §94 odst. 4 ZamZ, vycházející z aktuální situace na trhu práce.

¹⁸¹ Podkladem pro rozhodnutí o udělení licence dle ust. §13 odst. 1 SilZ jsou závazná stanoviska dotčených dopravních úřadů, v jejichž správním obvodu má být na trase posuzované linky umístěna zastávka, a to k posouzení, zda v daném správním obvodu není dán důvod pro neudělení licence.

¹⁸² Příkladem může být hierarchické posuzování žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF dle ZpřZ. Byť nejde o závazná stanoviska, dle ust. §18 ZpřZ se žádost o souhlas s odnětím ze ZPF podává obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, a není-li tento orgán příslušný k posouzení žádosti, postoupí žádost se svým stanoviskem KÚ, přičemž není-li ani KÚ příslušný

orgánu, které mohou být ovlivněny rozhodnutím jiného správního orgánu¹⁸³. Specifickou povahu mají i některá zmocnění ve zvláštních předpisech zakotvující souhlas vlády pro vymezené správní akty, jde-li o některé druhy správního rozhodování důležitého, strategického, či národního významu¹⁸⁴. Základní východisko subsumpce, totiž že závazné stanovisko má být nástrojem k odbornému hodnocení předmětu řízení, by mělo v právním řádu platit bezvýjimečně, a tento prvotní účel by neměl být oslaben či potlačen, závazná stanoviska by neměla být bez bližšího opodstatnění zakotvována jako samoučelná veta k ochraně zájmů spolurozhodujících subjektů.

Závazné stanovisko má být výsledkem hodnocení předmětu posouzení z pohledu zákonem vymezených dílčích veřejnoprávních aspektů, tato zákonná kritéria posouzení¹⁸⁵ musí být jednoznačná a určitá, musí korespondovat se svěřenou věcnou působností dotčeného orgánu, a to buď v plném rozsahu¹⁸⁶, nebo v rozsahu její dílčí části¹⁸⁷. Všechna zákonná hlediska musí být zohledněna a posouzena¹⁸⁸. Z pohledu funkčnosti subsumpce pak platí, že vymezení hledisek posouzení je esenciální podmínkou fungování systému dělené působnosti, definovaná hlediska jsou závazné determinanty, vytyčující rámec úvah, meze správního uvážení, ale jsou určující i při řešení případných rozporů. Řada zvláštních úprav vymezení jednoznačných kritérií posouzení obsahuje¹⁸⁹¹⁹⁰, nenaplnění výše formulovaných požadavků však v hmotněprávní i procesní rovině generuje problémy, kritiku zaslouží vágnost, nejasnost a nedostatečná diferenciací hledisek v jiných zvláštních předpisech¹⁹¹. Hlediska by se neměla ani překrývat, mělo by jít o odlišné aspekty předmětu posouzení. Problematiku hledisek pro posouzení věci z pohledu dotčených orgánů nadto nelze vnímat izolovaně, ale naopak ve vazbě a v kontextu

k posouzení, postoupí žádost se svým stanoviskem MŽP (rozhodující pro věcnou příslušnost je požadovaná výměra plochy navrhovaného záboru v hektarech).

¹⁸³ Dle ust. §162 odst. 3 SlZ platí, že „Pokud se rozhodnutí služebního orgánu má týkat působností jiného služebního orgánu, lze ho vydat jen s jeho souhlasem.“. Povaha tohoto souhlasu se však nejví jednoznačně, blíže pozn. pod čarou²⁶³.

¹⁸⁴ Jde kupř. o předchozí souhlas vlády dle ust. §29 odst. 7 zák.č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě pro rozhodnutí MV o povolení vývozu archiválie, která je národní kulturní památkou, mimo území ČR, po přechodnou dobu šlo o souhlas vlády dle ust. §43 PŘKrZ formou usnesení vlády k rozhodnutí MŽP o výjimce ze zákazů ve zvláště chráněných územích, či dále souhlas vlády dle ust. §27 odst. 8 zák.č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, k rozhodnutí MK o přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv dle ust. §7 téhož zákona.

¹⁸⁵ Kritéria posouzení mohou být podrobněji reglementována prováděcími předpisy či v paraprávním systému.

¹⁸⁶ Kupř. závazná stanoviska Krajské veterinární správy (KVS) v územním řízení z hlediska veterinární péče dle ust. §49 odst. 1 písm. j) VetZ.

¹⁸⁷ Kupř. specifickým hlediskem pro vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody ke schválení lesního hospodářského plánu (LHP) je podle ust. §4 odst. 4 PŘKrZ hodnocení důsledků obsahu LHP pro evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

¹⁸⁸ Srov. rozsudek VS v Praze č.j. 7A 142/99-27 ze dne 28.4.2000: „Nesouhlasné vyjádření orgánu státní správy (...), z něhož ani není zřejmé, zda žádost o vydání povolení příslušný orgán státní správy hodnotil z hledisek zákonem stanovených, nemůže být samo o sobě důvodem rozhodnutí o nevydání povolení podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona.“.

¹⁸⁹ Dle ust. §6 odst. 2 a ust. §16 zák.č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem je rozhodování MPO o povolení obchodování s vojenským materiálem a následné rozhodování MPO o udělení licence pro provádění zahraničního obchodu s vojenským materiálem podmíněno 1) závazným stanoviskem MZV (z hlediska zahraničně politických zájmů ČR), 2) závazným stanoviskem MV (z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a ochrany obyvatelstva) a 3) závazným stanoviskem MO (z hlediska zabezpečování obrany ČR).

¹⁹⁰ Při vydání závazného stanoviska MV k povolení ke zprostředkování zaměstnání jsou dle ust. §60a ZamZ relevantní hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob.

¹⁹¹ Srov. ust. §14c HorZ a rozhodnutí MPO o odpisu zásob výhradního ložiska se souhlasem MŽP. Z právní úpravy však není jednoznačně zřejmé, které důvody pro odpis zásob dle ust. §14a odst. 2 HorZ lze z environmentálního pohledu posuzovat.

rozhodování v navazujícím řízení¹⁹². V souvislosti s nárůstem potřeby posuzovat záměry z nejrůznějších hledisek je z pohledu zákonodárce racionální zvážit, zda nelze tyto agendy realizované formou závazného stanoviska kumulovat u téhož dotčeného orgánu, a to primárně právě rozšířením hledisek posouzení¹⁹³, a až následně zvažovat zakotvení nového typu závazného stanoviska. Byť i posouzení věci ve vícero rozhodovacích procesech může mít z různých důvodů logické opodstatnění, paralelní existence závazných stanovisek na tomtéž úseku státní správy může být nedůvodná. Tyto myšlenky pak nabývají další rozměr v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), nejen pokud jde o vymezení hledisek posouzení¹⁹⁴, ale i pokud jde o vztah závazného stanoviska EIA a dílčích (tzv. složkových) environmentálních stanovisek, ta sice z důvodu vyšší míry podrobnosti nejsou zcela duplicitní, nicméně jde o bezprostředně související agendy. Byť jde v případě posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v současnosti již nepochybně o samostatnou a etablovanou environmentální agendu¹⁹⁵, myšlenka o plné či částečné integraci složkových stanovisek v případě záměrů obligatorně podléhajících procesu EIA je nepochybně nosná s jednoznačným potenciálem optimalizovat a konsolidovat celý rozhodovací (povolovací) proces¹⁹⁶.

2.1.3. Diskreční pravomoc

Doktrinální dělení na správní akty s uplatněním správní diskrece a správní akty bez správního uvážení (absolutně vázané), z hlediska adresáta kritérium nárokovosti (zda je na vydání aktu

¹⁹² Srov. závazná stanoviska dle ust. §11 odst. 2 písm. b) a c) OvzDZ jednak k umístění vyjmenovaného stacionárního zdroje uvedeného v příloze č.2 zákona, ale i k provedení stavby stacionárního zdroje, přičemž předmětem posouzení je v prvním případě to, zda a za jakých podmínek lze zdroj v území umístit, ve druhém případě jde o otázky stavebně-technického charakteru.

¹⁹³ Řada úprav co do vymezení hledisek posouzení prošla a prochází vývojem. Příkladem může být postupné rozšiřování hledisek dle ust. §4 odst. 3 PŘKřZ v již zmíněné agendě závazných stanovisek ke schválení lesních hospodářských plánů (LHP), zejména s ohledem na novelu zák.č. 349/2009 Sb. (účinnost od 1.12.2009), nově zahrnující i povinnost hodnocení důsledků LHP pro evropsky významné lokality (EVL) a ptačí oblasti (PO).

¹⁹⁴ Byť je agenda posuzování vlivů na životní prostředí plně v gesci MŽP, integruje i agendy mimo oblast životního prostředí, kupř. ochranu před hlukem, která náleží MZ.

¹⁹⁵ Závazné stanovisko EIA není sumarizovaným stanoviskem na úsecích všech složek životního prostředí (koordinovaným závazným stanoviskem), smyslem procesu EIA je posoudit a případně zohlednit rovněž synergii vlivů a celkový dopad záměru na životní prostředí.

¹⁹⁶ Takový přístup ovšem není novum, novelou StZ z roku 1976 zák.č. 83/1998 Sb. bylo do StZ vloženo nové ust. §126 odst. 4 StZ s následujícím zněním: „K návrhům na vydání územního rozhodnutí podle tohoto zákona se nemusí předkládat vyjádření, souhlasy a stanoviska předepsaná zvláštními předpisy,^{12b)} jestliže zájmy sledované těmito předpisy byly již předmětem hodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a zákona České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a příslušný správní orgán od jejich vydání upustil ve svém vyjádření podle § 7 odst. 4 zákona České národní rady č. 244/1992 Sb.“. Za zmínku stojí i glosa v komentářové literatuře bezprostředně po účinnosti novelizace: „Nové znění odstavce 4 racionalizuje územní, příp. i stavební řízení u staveb podléhajících zvláštnímu režimu posouzení jejich vlivu na životní prostředí podle zákona č. 17/1992 Sb. a č. 244/1992 Sb. (tzv. „EIA“). Zde došlo k určitému zjednodušení tím, že v řízení o umístění takové stavby se již nebudou vyžadovat stanoviska orgánů, které se v procesu EIA na posuzování podílely, pokud ve svém vyjádření podle § 7 odst. 4 zákona č. 244/1992 Sb. od dalšího stanoviska upustily. Do 30.6.1998 se postup při umísťování a povolování vybraných druhů staveb nadbytečně zatěžoval, když se stanoviska příslušných orgánů hájících jednotlivě chráněné složky životního prostředí vyžadovala opakovaně a navíc ze stejných hledisek, z jakých byla navrhovaná stavba (či jiné opatření v území) odborně zkoumána již při posuzování jejího vlivu na životní prostředí.“. Srov. DOLEŽAL, Jiří. MAREČEK, Jan. VOBOŘIL, Oldřich. *Stavební zákon v teorii a praxi: úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy: podle stavu k 1.10.1998*. 4. aktualiz. vyd., 1. dot. Praha: Linde, 1998. 687 s. ISBN 80-7201-139-1. 176-177.

právní nárok či nikoli) je přenositelné i na závazná stanoviska¹⁹⁷. Obecné pravidlo, vymezující oblasti, ve kterých je nutno správní diskreci zakotvit, a ve kterých již nikoli, neexistuje¹⁹⁸, jistou roli však hraje oblast veřejnoprávní regulace¹⁹⁹. Koncepce nárokových závazných stanovisek bez uplatnění diskrece zahrnuje *de facto* pouze posouzení souladu skutkového stavu s právními předpisy z hlediska dílčí věcné působnosti dotčeného orgánu, právní úprava tedy dotčené osobě garantuje při splnění zákonných předpokladů právní nárok na vydání kladného závazného stanoviska²⁰⁰. Principiálně by se u agendy závazných stanovisek mělo jednat především o případy, kdy hodnocení vykazuje vyšší míru složitosti, vzniká potřeba výkladu neurčitých právních pojmů, naopak prosté ověření hmotněprávních veřejnoprávních předpokladů, které lze automatizovat, je na místě zajistit s nižším administrativním úsilím primárně pomocí aktů s nižší intenzitou právních účinků (např. formou sdělení či osvědčení). Praktický význam může mít i konstrukce, kdy je při naplnění hmotněprávních předpokladů vždy nutno vydat negativní závazné stanovisko²⁰¹, čímž je zabezpečena, resp. posílena ochrana veřejného zájmu. Navzdory uvedenému však těžiště využití závazných stanovisek spočívá právě typicky v rozhodovacích agendách, v nichž nelze dílčí výstupy automatizovat, a kde se uplatňuje naopak diskreční pravomoc. Platí obdobná pravidla jako u správních aktů, norma opravňující k uvážení by měla vytyčit rozsah realizace uvážení, meze musejí být definovány s dostatečnou jasností s ohledem na daný legitimní cíl tak, aby poskytovaly jednotlivci odpovídající ochranu proti libovůli či svévoli veřejné správy²⁰², současně ale tyto normy musí dotčeným orgánům svěřit adekvátní nástroje k ochraně veřejných zájmů. Platí, že rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je současně i povinnost správního orgánu volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví²⁰³. Pro správní praxi při vydávání závazných stanovisek platí totéž, co v případě správních rozhodnutí²⁰⁴. Diskreční oprávnění při vydávání

¹⁹⁷ Zmocnění ke správní diskreci je myslitelné ve všech formách rozhodování při realizaci činnosti veřejné správy. Srov. SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

¹⁹⁸ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2013. 122 s. ISBN 978-80-7380-424-4.

¹⁹⁹ V oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních zákonodárce disponuje zpravidla větším prostorem pro uplatnění své představy o uspořádání veřejnoprávních vztahů, srov. náleží ÚS sp.zn. **I.ÚS 1354/09** ze dne 5.8.2009.

²⁰⁰ Dle ust. §5a zák.č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě vydá Státní plavební správa pro rozhodnutí dle StZ v případech vymezených staveb, týkajících se vodních cest, souhlasné závazné stanovisko vždy, pokud umístění, provedení nebo užívání stavby neohroží dodržování plavebně provozních podmínek pro provozování plavby, správu sledované vodní cesty nebo plnění povinností účastníků plavebního provozu na sledované vodní cestě.

²⁰¹ Dle ust. §56a odst. 2 zák.č. 266/1994 Sb., o drahách vydá drážní správní úřad nesouhlasné závazné stanovisko, pokud by pozastavením, omezením nebo zákazem kácení dřevin rostoucích mimo les ze strany orgánu ochrany přírody došlo k ohrožení zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze.

²⁰² Srov. rozsudek velkého senátu ESLP Kruslin proti Francii ze dne 24.4.1990, stížnost č. 11801/85.

²⁰³ Srov. rozsudek VS v Praze č.j. **6A 99/92-50** ze dne 5.11.1993: „*Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutkové a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení logického vyvozování k rozhodnutí.*“, tyto závěry jsou plně přenositelné i pro dotčené orgány při vydávání závazných stanovisek.

²⁰⁴ Srov. rozsudek NSS č.j. **6 Ads 88/2006-132** ze dne 21.7.2009, z něhož lze cit.: „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi*“, či dále rozsudek NSS č.j. **2 As 7/2005-86** ze dne 25.4.2006: „*Zásada legitimního očekávání znamená zásadní vázanost správního orgánu vlastní*

závazných stanovisek má význam i pro nazírání na celkovou nárokovost koordinovaného rozhodnutí, ta je totiž poněkud relativizována v případě, podmiňuje-li právní předpis jeho vydání nenárokovými závaznými stanovisky. V případě koordinovaného rozhodnutí, jsou-li jeho jednotlivé komponenty vydávány s uplatněním správní diskrece, lze sotva hovořit v konečném důsledku o nárokovém rozhodnutí jako celku²⁰⁵. Zjevně nejde jen o akademickou polemiku o kategorizaci aktu, kritérium celkové nárokovosti má zásadní praktický dopad pro postavení žadatele a jeho ekonomické rozhodování²⁰⁶.

2.2. Atribut závaznosti pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu

Signifikantním znakem závazných stanovisek je závaznost jejich obsahu pro výrokovou část koordinovaného rozhodnutí. Účel využití závazných stanovisek spočívá v zezávnění veřejnoprávních požadavků k předmětu řízení vznesených a formulovaných odborně způsobilým dotčeným orgánem²⁰⁷, závaznost je stěžejním definičním znakem závazných stanovisek, judikatura hovoří o hmotněprávním aspektu závazných stanovisek²⁰⁸. Atribut závaznosti je klíčovým obsahovým prvkem závazných stanovisek, který nelze zaměnit s pouhou presumovanou správností veřejných listin. Atribut závaznosti vypovídá o obsahové stránce závazného stanoviska, musí být přitom pojmově vztažen vždy k určitému subjektu, závaznost závazných stanovisek je orientována ve vztahu k rozhodujícímu správnímu orgánu, příslušnému k vydání koordinovaného rozhodnutí. Ve vztahu ke koordinovanému rozhodnutí je závazné stanovisko předběžně schvalovacím úkonem, zákonem vyžadovaným z povahy věci před vydáním koordinovaného rozhodnutí (*ex ante*). O přímé závaznosti naopak nelze hovořit

správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila“, nebo rozsudek NSS č.j. **2 Afs 47/2004-83** ze dne 12.8.2004: „pokud stejný orgán veřejné moci posuzuje procesně zcela srovnatelné případy procesně odlišně, a to bez jakéhokoliv odůvodnění, dopouští se tím jurisdikční libovůle odporující základnímu principu materiálního právního státu, kterým je předvídatelnost rozhodování státních orgánů a s ním související princip právní jistoty, mající v konečném důsledku dopady i na princip rovnosti účastníků řízení. Změna přístupu při hodnocení procesních pravidel bez výslovného zásahu provedeného legislativní formou nebo bez využití mechanismů sjednocování judikatury prostřednictvím soudů vyšší instance a současně bez racionálně podloženého a přesvědčivého odůvodnění je proto ústavně nežádoucí“, či dále rozsudek NSS č.j. **3 As 50/2004-82** ze dne 27.10.2005, z něhož lze cit.: „i princip jednotnosti a předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci. Tyto principy v podstatě znamenají, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že orgány veřejné moci budou ve skutkové a právně srovnatelných věcech rozhodovat – ve svém celkovém vyznění – stejně. Pouze takový postoj respektuje právní jistotu a nelze pominout, že toliko jeho důsledné dodržování se výrazně projevuje i v rámci celkového nazírání společnosti na význam a roli práva. Naopak postoj orgánu veřejné moci, který se vyznačuje zásadní odlišností přístupu k projednávaným věcem, svojí podstatou identickým, těmto základním principům právního státu hrubě odporuje. Správní orgány musí dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Je proto povinností správních orgánů sledovat a vyhodnocovat vlastní rozhodovací činnost tak, aby byly cestou mimořádných opravných prostředků odstraněny nedůvodné rozdíly v rozhodovací činnosti při typově shodných nebo podobných případech“.

²⁰⁵ Modelovým příkladem je diskreční pravomoc při vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF dle ust. §9 ZpřZ pro stavební záměr za účelem vydání územního rozhodnutí dle ust. §76 StZ, které je samo o sobě nárokovým rozhodnutím dle StZ.

²⁰⁶ Uvedené se týká zejména analýzy rizik proveditelnosti jednotlivých záměrů, typicky developerských projektů.

²⁰⁷ Tyto aspekty zdůrazňuje i slovenská judikatura, srov. rozsudek Najvyššieho súdu č.j. **6 Sžo/2/2016** ze dne 13.12.2017: „Podstatou závazného stanoviska je na jednej strane odborná pomoc stavebnému úradu a na druhej strane ochrana verejných záujmov, ktoré sú zverené do ich pôsobnosti, a to v zmysle osobitných právnych predpisov.“.

²⁰⁸ Dle rozsudku NSS č.j. **2 As 41/2008-77** ze dne 30.1.2009: „Závazné stanovisko podle § 149 správního řádu tedy má jak aspekt hmotněprávní (předurčuje obsah meritorního správního rozhodnutí), tak aspekt procesní (vyžádání závazného stanoviska od dotčeného správního orgánu je nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí ve věci samé a nedodržení této podmínky zakládá nezákonnost naposledy zmíněného rozhodnutí).“.

ve vztahu k dotčeným osobám v postavení potenciálních či stávajících účastníků správního řízení. K tomu však lze na okraj poznamenat, že v rozporu s tím ovšem v některých případech přesto mohou mít závazná stanoviska či jejich části *de facto* i zastřený přímý účinek²⁰⁹. Prvek závaznosti pro rozhodující orgán je pak základním diferenčním kritériem kategorie podkladových úkonů, privilegované postavení závazných stanovisek spočívá v tom, že jde oproti běžným podkladovým úkonům²¹⁰ o akty závazné povahy, spoluutvářející výsledek správního řízení, dotčené orgány se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si pro absenci odbornosti nemůže autonomně posoudit správní orgán. V pravomoci správního orgánu proto není závazná stanoviska dotčených orgánů přezkoumávat, polemizovat s jejich obsahem či ve svém rozhodnutí selektivně přejímat pouze vybrané části závazného stanoviska. Princip opětovné (zdvojené) kontroly obsahu závazného stanoviska správním orgánem, personifikovaný jako „*princip čtyř očí*“²¹¹, naopak není na místě, jelikož by byl v kontrapozici se závazným rozdělením procesních rolí spolurozhodujících orgánů, a negoval by podstatu závazných stanovisek. V legislativní i aplikační praxi by šlo o nežádoucí jev, který by mohl vést k právnímu (v případě normativního podchycení) či faktickému (v případě příklonu správní praxe) redefinování procesních rolí a tím k rozvratu principu subsumovaných správních aktů. Pokud jde o přiznání závaznosti (k formě jazykových prostředků k vyjádření závaznosti blíže viz kap. 2.1.1.), modelová řešení jsou v podstatě dvě, buď je prvek závaznosti obsažen (inkorporován) přímo v předpise zmocňujícím k vydání závazného stanoviska²¹², což je zcela převažující varianta, nebo může být prvek závaznosti zakotven v právním předpise, jímž je normován následný povolovací proces (navazující řízení, kap. 4.6.), zpravidla jakožto princip obecného zezávaznění podkladových aktů²¹³. Ze zvláštních předpisů lze tedy dokladovat nejen jednotlivá explicitní zmocnění, ale i tato tzv. generální zmocnění. Z tohoto principu tradičně vychází stavebněprávní úprava, v současnosti v ust. §4 odst. 2 písm. a) StZ, což byl historicky i případ ust. §126 StZ z roku 1976²¹⁴, i za tohoto stavu ovšem rozhodující roli pro posouzení aktu hrály existence a obsah komplementárních ustanovení zvláštních předpisů, typicky šlo o

²⁰⁹ Kupř. podmínky závazného stanoviska EIA pro „*projektovou přípravu*“ záměru dle příl.6 EiaZ jsou fakticky konsumovány již v předprocesní fázi při zpracování podkladů a dokumentací pro vydání navazujícího rozhodnutí, z obsahového hlediska jsou v podstatě nesubsumovatelné.

²¹⁰ K povaze podkladových úkonů srov. náleží ÚS sp.zn. **IV.ÚS 158/99** ze dne 25.5.1999: „*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.*“

²¹¹ V platné úpravě takový stav navozuje především ust. §90 odst. 1 písm. c) StZ: „*V územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů⁴⁾ nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.*“

²¹² Přímo v předmětném ustanovení, popřípadě v kompetenčních či společných ustanoveních daného předpisu.

²¹³ Rozsudek NSS č.j. **1 As 16/2006-54** ze dne 29.3.2007 se zmiňuje o „*zastřešujícím*“ zmocnění pro souhlasy, vyjádření a stanoviska od dotčených orgánů“.

²¹⁴ Ust. §126 odst. 1 zák.č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon): „*Dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy,^{11b)} rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy). Dotčený orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit.*“

složkové předpisy v oblasti ochrany životního prostředí²¹⁵. Na jiných místech současného StZ lze ale i dokladovat „*samonosná*“ zmocnění k ochraně jiných veřejných zájmů²¹⁶. Je otázkou, zda lze ze závaznosti podkladových aktů formou generální klauzule považovat za úpravu *lex specialis*, či zda se již z legislativně-technického hlediska jedná o nepřímou novelu, měnící právní formu podkladových aktů. Vztah stavebního zákona a jiných předpisů zakotvujících podkladové akty (předpisy v oblasti životního prostředí, státní památkové péče, hygieny, požární ochrany apod.) nelze považovat za klasický vztah obecné a zvláštní úpravy, ale spíše jde o paralelní existenci těchto úprav s určitým normativně definovaným průnikem, kdy má určitá výšeč materie těchto předpisů přesah do stavebně-právní oblasti. V každém případě však má toto pravidlo v dotčených zvláštních úpravách dalekosáhlé důsledky a může představovat významný zásah (průlom) do jejich koncepce, veskze pak spíše pozitivní, jelikož posiluje postavení dotčených orgánů dle těchto předpisů. Generální závaznost podkladových aktů však může být ale i zpětně selektivně suspendováno, a to buď přímo v daném předpise, kde je takové pravidlo obsaženo, nebo ve zvláštním předpise, kde může být výjimka formulována explicitně, v řadě případů ale takové vyhodnocení vyžaduje sofistikovanější úvahu²¹⁷.

Pokud jde o procesní důsledky pro navazující řízení, znak závaznosti je průlomem do zásady volného hodnocení podkladů²¹⁸, čímž je obsah závazného stanoviska v případě obsahové kolize *a priori* upřednostněn (favorizován) před ostatními podklady²¹⁹. Závazné stanovisko tedy představuje privilegovanou formu odborného stanoviska, které spoluutváří obsah finálního aktu, je určují pro posouzení dílčích aspektů projednávané věci, vylučuje v tomto směru uplatnění diskrečního oprávnění správního orgánu, jemuž je závazné stanovisko adresováno²²⁰. Běžná stanoviska oproti tomu závazný podklad nepředstavují a jejich povaha je toliko doporučující. Nutnost takové stanovisko v řízení opatřit, v literatuře někdy nepřiléhavě označována jako „*procesní závaznost*“, umožňuje obsah takového stanoviska argumentačně překlenout²²¹. Jde-li o obsah závazného stanoviska, negativní závazné stanovisko předurčuje

²¹⁵ Kupř. dle tehdy platného ust. §17 zák.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší) nepodléhal posouzení tzv. malý zdroj znečištění ovzduší, což vylučovalo postavení dotčeného orgánu v oblasti ochrany ovzduší. Srov. rozsudek NSS č.j. **1 As 16/2006-54** ze dne 29.3.2007.

²¹⁶ Lze zmínit kupř. zmocnění v rámci povolování výjimek z obecných požadavků na výstavbu dle ust. §169 odst. 6 StZ. K tomuto pojetí blíže viz rozsudek NSS č.j. **9 As 290/2016-59** ze dne 30.1.2018: „*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 odchylně řešení týká“ (§ 169 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006), 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.“*

²¹⁷ Příkladem je kupř. právě zmíněný rozdílný režim posuzování zdrojů znečištění ovzduší dle jejich kategorie v souladu VzdB. Dle rozsudku NSS č.j. **1 As 16/2006-54** ze dne 29.3.2007, který se zabýval vztahem zák.č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu k taktéž již zrušenému zák.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší o změně některých zákonů: „*Souhlasné stanovisko je tedy ze zákona povinné v řízeních, která se týkají „zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů“.* Jestliže tzv. „malé zdroje“ ve výčtu nefigurují, ačkoli zákon všechny zdroje znečištění v § 4 odst. 1, 4 a 5 definuje podle jejich typu a velikosti, a na jiných místech pak mezi nimi důsledně rozlišuje“, a dále: „*je nepochybné, že se jedná o výčet taxativní, a zákonodárce tak malé zdroje z povinnosti mít souhlasné stanovisko dotčených orgánů ochrany ovzduší vyjímá.“*

²¹⁸ Ust. §50 odst. 4 SpŘ.

²¹⁹ Vyjma ostatních závazných stanovisek, k řešení kolize obsahu závazných stanovisek slouží ust. §136 odst. 6 SpŘ.

²²⁰ Rozsudek NSS č.j. **8 As 47/2005-86** ze dne 1.10.2008.

²²¹ Kupř. k právní povaze stanoviska EIA dle EiaZ ve znění do 31.3.2015 srov. usnesení ÚS sp.zn. **Pl.ÚS 24/2000** ze dne 12.10.2001, z něhož lze cit.: „*Pro tuto svou povahu nejde o podklad pro rozhodovací orgán právně závazný a má spíše povahu doporučení. I negativní stanovisko příslušného úřadu nemusí tedy nutně znamenat, že stavba, činnost či technologie nebude v*

celkový výsledek řízení a obsah koordinovaného rozhodnutí, v řízení o žádosti vede k zamítnutí žádosti. Závazná stanoviska předurčují obsah koordinovaného rozhodnutí pouze v tom smyslu, že negativní podmiňující akt znamená, že negativní bude i výsledný finální akt²²², tato kauzalita je pozitivněprávně vyjádřena v ust. § 149 odst. 4 SpŘ²²³, naopak kladné závazné stanovisko celkový pozitivní výsledek posouzení nepředurčuje a nelze z něho tedy usuzovat na celkový výsledek posouzení věci. Existující negativní závazné stanovisko pak konsekventně brání i vydání nového rozhodnutí dle ust. § 101 písm. b) SpŘ o vyhovění žádosti, která byla pravomocně zamítnuta²²⁴. Závaznost je vlastnost závazného stanoviska jako celku, v navazujícím řízení je nutno respektovat jak výsledek posouzení, tedy zda jde o závazné stanovisko nesouhlasné (negativní) či o stanovisko souhlasné (pozitivní), tak všechna jeho vedlejší ustanovení. Nestanoví-li zákon výslovně jinak, závazné stanovisko obecně nelze koncipovat variantně (alternativně) a zmocnit tak správní orgán k volbě výsledného řešení, tedy kterou část závazného stanoviska a v jaké podobě převezme do svého rozhodnutí, takový přístup by byl nejen v rozporu s pojmovým znakem závaznosti, ale odporoval by i rozdělení procesních rolí a odbornosti jednotlivých orgánů²²⁵, variantní posouzení různých stavebních projektů je však poněkud odlišným případem, ani zde však správní orgán nemá jakoukoli diskreci co do zásahu do obsahu stanoviska, pouze jen žadatel je oprávněn předložit v navazujícím řízení jednu z variant záměru aprobovanou dotčeným orgánem, k níž se ovšem vztahuje závazné stanovisko v plném rozsahu. Konečně platí, že nerespektování závazného stanoviska, byť jedné z jeho dílčích součástí, implikuje nezákonnost koordinovaného rozhodnutí²²⁶ (blíže kap. 3.3.2.).

následném rozhodovacím řízení povolena. Usoudí-li příslušný povolovací orgán, že jiný zájem převyšuje zájem na ochraně životního prostředí, rozhodne po zdůvodnění o jejím povolení, s možností dalších účastníků napadnout takové rozhodnutí opravnými prostředky. Nicméně se bez tohoto stanoviska rozhodovací správní orgán nemůže obejít (§ 11 odst. 1 daného zákona), neboť výkon jakéhokoliv práva nesmí být na újmu životnímu prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

²²² STAŠA, Josef. Problém subsumpce správních aktů. *AUC Iuridica*. Vybrané otázky správního práva. 2002, č. 1-2, 87-98. ISSN 0323-0619.

²²³ Byť ust. §149 odst. 4 SpŘ hovoří o závazném stanovisku vydaném v průběhu řízení, předmětné pravidlo pochopitelně cílí na případy negativních závazných stanovisek, lhotejno zda opatřených v průběhu řízení, či před jeho zahájením.

²²⁴ Přetrvávající negativní závazné stanovisko bude zřejmě naplňovat kategorickou neprojednatelnost nové žádosti ve smyslu ust. §102 odst. 4 SpŘ.

²²⁵ Nelze proto souhlasit s obecným tvrzením M.Poláčkové, že „Rovněž zde neexistuje žádná možnost správního uvážení. Odlišná by byla situace, kdy by samo závazné stanovisko připouštělo více variant a příslušný správní orgán by mohl jednu z nich zvolit a uplatnit ji ve výrokové části finálního aktu.“. POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí*. Brno, 2013. Disertační práce. Str. 53.

²²⁶ Např. rozsudek MS v Praze č.j. **6 A 17/2015-87** ze dne 15.10.2015, z něhož lze cit.: „Nerespektuje-li stavební úřad při vymezování podmínek pro umístění stavby závazné stanovisko dotčeného orgánu, postupuje v rozporu s § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Je povinností odvolacího stavebního úřadu, aby v souladu s § 89 odst. 2 větou první téhož zákona přezkoumal i bez uplatněné odvolací námitky soulad rozhodnutí prvního stupně s právními předpisy, a tedy i rozpor mezi podmínkami stanovenými v závazném stanovisku a v rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud tak neučiní, zatíží řízení podstatnou vadou, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť závazné stanovisko dotčeného orgánu není respektováno.“. Obdobně rozsudek KS v Praze č.j. **45 A 40/2013-55** ze dne 13.6.2014 i pro případ absence závazného stanoviska v rámci vydaného souhlasu s provedením ohlášené stavby.

2.3. Úkon učiněný správním orgánem, který není samostatným rozhodnutím

Úkon učiněný správním orgánem

Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem, jako původce aktu přicházejí v úvahu dle definice v ust. § 1 odst. 1 SpŘ „orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků, jiné orgány nebo právnické či fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“. Pro kategorizaci aktu je však podstatné nejen to, jaký orgán je původcem závazného stanoviska, ale především o jakou formu jeho činnosti se jedná, musí jít vždy o úkon vydaný při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. Vydávání závazných stanovisek je vždy výkonem veřejné moci, zákonný podklad pro vydání závazného stanoviska je proto nutno vnímat s ohledem na definici správního orgánu právě a jen v kontextu působnosti v oblasti vrchnostenské veřejné správy, zjevně ne každý odborný podklad závazné povahy je závazným stanoviskem²²⁷, důležitá je jeho právně-mocenská povaha. Rovněž výsledný podmíněný akt nejen že musí mít veřejnoprávní povahu, ale především musí být též vydán v rámci výkonu působnosti v oblasti (vrchnostenské) veřejné správy²²⁸. Formu závazného stanoviska proto nemohou mít úkony realizované v rámci nevvrchnostenské (fiskální) správy, jejichž základem je soukromoprávní metoda regulace²²⁹. Pravomoc vydávat závazná stanoviska je typicky svěřována přímým vykonavatelům státní správy, zákonné rozhraničení působnosti v rámci organizační struktury veřejné správy je determinováno hmotněprávní úpravou, po vertikální linii je pak pro věcnou příslušnost určující řada faktorů (kupř. kategorie pozemní komunikace, výměra zemědělského pozemku, kategorie stacionárního zdroje znečištění ovzduší, kategorie zvláště chráněného území apod.), řada zmocnění k vydávání závazných stanovisek je lokalizována na centrální úrovni u ústředních správních úřadů²³⁰, ve výjimečných případech je vydávání závazných stanovisek svěřeno i vládě^{231,232}. Vyloučeno ovšem není ani zmocnění

²²⁷ Dle ust. §17 zák.č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů je ke zřizování veřejného pohřebiště nutný výsledek hydrogeologického průzkumu o způsobilosti daného pozemku k danému účelu jakožto odborný podklad.

²²⁸ Závazným stanoviskem proto není kupř. vyjádření ČNB dle ust. §17 odst. 4 zák.č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, k němuž je povinen přihlídnout soud při ukládání trestu propadnutí majetku bance za zvlášť závažný zločin, jímž tato banka pro sebe nebo pro jiného získala nebo se snažila získat majetkový prospěch.

²²⁹ Srov. např. souhlas vlády k bezúplatnému převodu či vymezené majetkové dispozici s majetkem železniční dopravní cesty dle ust. §40 odst. 4 zák.č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

²³⁰ Zpravidla jde o specifické či atypické druhy rozhodování, či rozhodování se strategickým významem. Srov. kupř. ust. §79 odst. 3 písm. v) PŘKrZ a stanovenou působnost MŽP jakožto orgánu ochrany přírody na pozemcích a stavbách, které tvoří součást objektů důležitých pro obranu státu mimo vojenské újezdy, či závazné stanovisko MPO dle ust. §10c odst. 3 EnergZ.

²³¹ Dle ust. §43 PŘKrZ výjimku udělovalo MŽP v návaznosti na usnesení vlády. Pravomoc vlády vydávat konkrétní akty aplikace práva vrchnostenského charakteru byla dovozena již dříve, z usnesení VS v Praze č.j. 6 A 111/92-6 ze dne 7.5.1993 lze cit.: „Vláda může vydávat i konkrétní akty aplikace práva vrchnostenského charakteru, které jediné mohou být podrobeny kognici soudu v souladu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod k žalobě podané tím, kdo byl vydáním takového aktu zkrácen na svých právech. Nelze však mít za to, že jakékoli vládní usnesení je rozhodnutím, proti němuž je možno brojit podáním žaloby. Rozhodnutím správního orgánu v tomto smyslu nejsou akty, které vláda činí jako orgán zvláštního druhu výkonné moci, moci vládní.“

²³² Srov. např. předchozí souhlas vlády pro rozhodnutí MŽP o povolení výjimky ze zákazu činnosti v chráněných oblastech přirozené akumulace vod (CHOPAV) dle ust. §28 odst. 3 VodZ. Dalším příkladem bylo rozhodování MK o přiznání zvláštních práv dle zákona o církvích a náboženských společnostech, a to se souhlasem vlády dle ust. §27 odst. 8 zák.č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích

adresované jiným subjektům v rámci nepřímého výkonu státní správy, přičemž právě u těchto subjektů, tedy u právnických a fyzických osob, na něž byl výkon státní správy delegován, je zvláště důležité rozlišovat, v jakém postavení tyto subjekty vystupují a zda jde o výkon veřejné moci²³³. O pravomoc k vydání závazných stanovisek se naopak nejedná zejména v případě různých souhlasů či závazných vyjádření subjektů soukromého práva, byť i obsah těchto úkonů může mít zásadní veřejnoprávní důsledky pro účastníky řízení, zvláště pak pro žadatele²³⁴. Tyto úkony nemají povahu závazného stanoviska, nejde o výkon působnosti v oblasti veřejné správy, při jejich vydání nejsou chráněny veřejné zájmy ani reflektovány veřejnoprávní aspekty. Jejich původci v těchto případech nevystupují vrchnostensky, nýbrž v řízení figurují výhradně k ochraně svých zájmů. Jde kupř. o souhlasy osob, nezbytné pro vydání rozhodnutí, ze zvláštních právních úprav lze zmínit kupř. souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace k navrhovanému zvláštnímu užívání komunikace dle PozKomZ²³⁵, souhlas vlastníka energetického zařízení s použitím tohoto zařízení pro výkon licencované činnosti dle EnergZ²³⁶, souhlas vlastníka elektrizační soustavy s umístěním stavby v ochranném pásmu této soustavy²³⁷, souhlas vlastníka pozemku k provedení náhradní výsadby pro účely rozhodnutí o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les²³⁸, stanovisko provozovatele vodovodu či kanalizace k navrhované přeložce²³⁹, či souhlas vlastníka pozemku či stavby v inovované podobě dle současného ust. § 184a StZ. Veřejnoprávní povahu podkladových aktů nelze dovodit ani v případě zákonem vyžadovaných vyjádření, stanovisek či podkladů jiných subjektů, které v řízení či jiných postupech nevystupují k ochraně svých zájmů jako účastníci řízení, ale poskytují kvalifikovanou součinnost, ani v tomto případě však nevykonávají působnost v oblasti veřejné správy²⁴⁰. O soukromoprávní povaze těchto aktů svědčí rovněž to, že v případě nesplnění stanovených procesních povinností těchto subjektů některé zvláštní předpisy předpokládají realizaci správněprávní odpovědnosti²⁴¹. Soukromoprávní povahu vykazují i úkony, podřaditelné pod relativně samostatnou skupinu odborných podkladů

a náboženských společnostech). Srov. též předchozí souhlas vlády k vývozu archiválie, prohlášené za národní kulturní památku, mimo území ČR podle ust. §29 odst. 7 zák.č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

²³³ V širších souvislostech srov. náleží ÚS sp.zn. I.ÚS 41/98 ze dne 1.12.1998.

²³⁴ Kupř. neudělení povolení k činnosti, zamítnutí žádosti o umístění stavby atd.

²³⁵ Ust. §25 odst. 1 PozKomZ.

²³⁶ Ust. §5 odst. 3 EnergZ.

²³⁷ Ust. §46 odst. 11 písm. b) EnergZ.

²³⁸ Ust. §9 odst. 2 PřKrZ.

²³⁹ Ust. §24 odst. 2 VodKanZ.

²⁴⁰ Např. stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem dle ust. §86 odst. 2 písm. c) StZ. Naopak dle slovenské úpravy ve stavebním zákoně jde dle ust. §140a odst. 1 písm. c) StZ o dotčené orgány. Pro účely řešení rozporu dle rozsudku Nejvyššího soudu č.j. **2 Sžo 228/2009** ze dne 19.1.2010 platí, že: „*Ak vznikol rozpor v dôsledku záväzného stanoviska vlastníka sietí a zariadení technického vybavenia územia, ktorý je dotknutým orgánom podľa § 140a ods. 1 písm. c/, je na účely riešenia rozporov nadriadeným orgánom ministerstvo, do pôsobnosti ktorého patrí vlastníka sietí a zariadení.*“. Dále např. stanoviska vlastníků dotčených komunikací pro účely povolení silničního správního úřadu dle ust. §10 odst. 4 PozKomZ.

²⁴¹ Srov. např. skutkovou podstatu přestupku provozovatele vodovodu či kanalizace dle ust. §33 odst. 6 písm. c) VodKanZ, spočívající v nesdělení stanoviska stavebníkovi k navrhované přeložce vodovodu nebo kanalizace, či skutkové podstaty dle ust. §179 odst. 3 StZ spočívající v porušení některých povinností vlastníka technické infrastruktury dle StZ.

autorizovaných osob, zpracovávaných pro účely vydání rozhodnutí správního orgánu²⁴². Veřejnoprávní postavení je pak principiálně vyloučeno u okruhu subjektů, jimž je přiznáno účastenství v řízení²⁴³, účastníci řízení jsou z povahy věci procesním subjektem, nacházejícím se v nerovném postavení (spravovaný subjekt), vůči němuž správní orgán (spravující subjekt) uplatňuje mocenská procesní oprávnění. Tento subordinační vztah je nutno odlišovat od horizontálního vztahu mezi správním orgánem a dotčeným orgánem, založeném na principu ekvivalence a realizovaném formou koordinace (blíže kap. 4.6.). Závazným stanoviskem není ani úkon nesamostatné organizační součásti rozhodujícího orgánu, doktrína má co do činění s problematikou vnitřního rozhodování, jde o součást tvorby vnitřní vůle. Svěbytnou konstrukcí bylo v tomto ohledu rozhodování MŠMT o udělení akreditace studijního programu dle ust. § 79 VŠZ na základě stanoviska akreditační komise, které sice vykazovalo znaky koordinovaného rozhodování dle ust. § 79 odst. 2 a ust. § 83 odst. 10 VŠZ, kdy MŠMT dle ust. § 79 odst. 5 VŠZ nemohlo udělit akreditaci mimo jiné z důvodu, že akreditační komise nevydala k návrhu souhlasné stanovisko. S ohledem na organizační uspořádání, resp. zařazení akreditační komise v rámci MŠMT, jakož i s ohledem na překryv v odbornosti komise s MŠMT jakožto poradního orgánu, vykazovala daná konstrukce spíše znaky interní rozhodovací procedury MŠMT²⁴⁴. Zdánlivě shodnou povahu se závaznými stanovisky mají i předběžně schvalovací procesní úkony, které jsou určující pro procesní postup²⁴⁵ či pro vydání rozhodnutí ve věci²⁴⁶, ve všech těchto případech jde buď o utváření procesních vztahů či jiné formy součinnosti před vydáním rozhodnutí, vždy však bez přímé obsahové vazby na výrokovou část koordinovaného rozhodnutí, a nejedná se proto o závazná stanoviska.

Úkon správního orgánu, který není samostatným rozhodnutím

Dalším určujícím prvkem pro kategorizaci aktu jakožto závazného stanoviska je negativní znak, který tkví v tom, že daný akt nevykazuje znaky samostatného správního rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 SpŘ²⁴⁷. Základní myšlenka subsumpce vychází z toho, že projevy vůle dotčených

²⁴² Srov. posudek EIA dle ust. §9 EiaZ, nebo posudek k návrhu bezpečnostní dokumentace dle ust. §18 zák.č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (zákon o prevenci závažných havárií).

²⁴³ Viz rozsudek KS v Praze č.j. 46 A 29/2014-57 ze dne 19.5.2016: „Správce vodního toku má ve vodoprávním řízení, jehož předmětem je povolení stavby vodního díla a s tím souvisejícího nakládání s povrchovými vodami, postavení účastníka řízení (§ 115 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách), nikoliv postavení dotčeného orgánu. Vyjádření správce vodního toku pro účely vodoprávního řízení tak nemá charakter závazného stanoviska.“

²⁴⁴ Dle současné úpravy funguje podobný mechanismus ve věci udělování souhlasu s působením subjektu jakožto soukromé vysoké školy dle ust. §39 a ust. §39a VŠZ, k jehož vydání je třeba souhlasného stanoviska Akreditačního úřadu. Ust. §39a odst. 2 VŠZ upravuje i specifika řízení o rozkladu, dle něhož si ministr vyžádá od Akreditačního úřadu potvrzení nebo změnu jeho původního stanoviska. Jde do jisté míry o analogii s postupem dle ust. §149 odst. 5 SpŘ, byť bez devolutivního účinku.

²⁴⁵ Srov. souhlas nadřízeného orgánu s postoupením nebo vrácením věci dle ust. §12 SpŘ či souhlas orgánu, jemuž má být věc postoupena z důvodu vhodnosti dle ust. §131 odst. 5 SpŘ, či ze zvláštních úprav kupř. oprávnění zahrnout do řízení o pozemkových úpravách pozemky, které spadají pod jiný pozemkový úřad, po dohodě s tímto úřadem dle ust. §3 odst. 2 zák.č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

²⁴⁶ Srov. souhlas nadřízeného správního orgánu k vydání rozhodnutí za účelem uspokojení účastníka řízení dle ust. §153 odst. 2 SpŘ, či stanovisko speciálního stavebního úřadu dle ust. §15 odst. 3 StZ v pochybnostech stran posouzení, zda stavba spadá či nespadá do působnosti tohoto speciálního stavebního úřadu, a další podobné akty.

²⁴⁷ Původní návrh SpŘ (sn.tisk č. 201/0, IV.vol.období PSP ČR) definoval negativní prvek víceméně totožně jakožto úkon „u něhož zvláštní zákon nevyžaduje, aby byl vydán jako samostatný správní akt“.

orgánů formulované v závazných stanoviscích představují dílčí úkony, jejichž obsah je promítnut navenek prostřednictvím koordinovaného rozhodnutí, lze tak hovořit o koncentraci správních aktů, úhrnných správních aktech, či koordinovaných správních aktech. Z důvodu nesamostatné (akcesorické) povahy závazné stanovisko nemá přímé právotvorné účinky, tedy bezprostřední právní závaznost vůči dotčeným osobám, naopak jde o dílčí správní akt, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení²⁴⁸. Koordinované rozhodnutí je pak nutno odlišit od institutu společného rozhodnutí (§ 140 odst. 7 SpŘ). Společné rozhodnutí je na rozdíl od koordinovaného rozhodnutí (§ 149 SpŘ) výsledkem projevu vůle jediného orgánu (není-li ovšem dílčí část společného rozhodnutí sama o sobě rozhodnutím dle ust. § 149 SpŘ) a z hmotněprávního hlediska představuje soubor samostatných správních aktů, který je výsledkem společného správního řízení. Společné řízení je pak buď projevem fakultativní či obligatorní procesní integrace, která je determinována hmotněprávními důvody, resp. potřebou zajistit návaznost dvou či více samostatných rozhodnutí. Mezi společným a koordinovaným rozhodnutím je tedy nutno striktně lišit, byť některé úpravy mohou vyvolávat pochybnosti ohledně rozhraničení působnosti a určení rolí zúčastněných orgánů²⁴⁹. Definiční znak, že závazné stanovisko není samostatným správním rozhodnutím podle ust. § 67 SpŘ, však zasluhuje bližší pozornost.

2.4. Vazba na správní rozhodnutí

2.4.1. Vazba na správní rozhodnutí

V návaznosti na předchozí části kapitoly je namístě vytyčit související definiční prvek závazných stanovisek, totiž zákonem konstruovanou vazbu závazného stanoviska na koordinované rozhodnutí. Závazné stanovisko je akcesorickým institutem, který bez navazujícího koordinovaného rozhodnutí neobstojí. V normativní rovině se vazba závazných stanovisek na koordinovaná rozhodnutí projevuje v tom smyslu, že neexistuje-li právní podklad pro koordinované rozhodnutí, nemůže navenek samostatně právně existovat ani závazné stanovisko, nezbytná je existence alespoň jednoho správního rozhodnutí, jehož se má závazné stanovisko stát nedílnou součástí. Vazba *závazné stanovisko – koordinované rozhodnutí* představuje základní rozhraničení, v němž je samostatným rozhodnutím až výlučně koordinované rozhodnutí jakožto finální akt, způsobilým aktem pro subsumpci závazného stanoviska jakožto meritorního aktu je koordinované rozhodnutí *in merito* (meritorní správní akt). Koexistence dvou a více samostatných na sebe navazujících správních rozhodnutí naopak

²⁴⁸ Toto pojetí bylo dovozeno již během legisvakance SpŘ z roku 2004. Viz ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2005. 512 s. ISBN 80-7201-523-0.

²⁴⁹ Současná úprava povolování kácení dřevin dle ust. §8 odst. 6 PŘKřZ zakotvuje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody pro stavební záměry, vyžadující pokácení dřevin rostoucích mimo les. Ust. §8 odst. 6 věta třetí PŘKřZ poněkud zavádějícím způsobem zdůrazňuje, že: „*Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanoveno, vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí (...)*“, nejde ovšem o nic jiného než o prostou subsumpci závazného stanoviska.

vykazují znaky řetězení správních aktů, jehož podstatou je to, že navazující správní akty se samostatnou právní existencí jsou vydávány a oznamovány postupně²⁵⁰. Lze dále poznamenat, že jakkoli je vazba mezi závazným stanoviskem a koordinovaným rozhodnutím stěžejním prvkem subsumpce, vzájemná vazba mezi jednotlivými závaznými stanovisky oproti tomu neexistuje, jde o paralelně existující, nezávislé a vzájemně nepodmíněné podkladové akty, které ve svém souhrnu tvoří koordinované rozhodnutí, ostatně pluralita závazných stanovisek pro jedno koordinované rozhodnutí je v zásadě běžným jevem, jde pouze o důsledek sbíhajících se požadavků hmotněprávních úprav. Jakkoli je závazné stanovisko nezbytným předpokladem pro koordinované rozhodnutí, platí to i naopak, závazné stanovisko má své účinky navenek právě prostřednictvím právních účinků koordinovaného rozhodnutí, přitom jde o zprostředkované právní účinky nejen ve vztahu k adresátům koordinovaného rozhodnutí, ale zpravidla i o veškeré důsledky v oblasti veřejné správy²⁵¹. Znak závaznosti v sobě tedy zahrnuje nutnost existence koordinovaného rozhodnutí, v němž bude obsah závazného stanoviska inkorporován. Ustanovení zvláštních předpisů zakotvující závazná stanoviska tak nemohou stát samostatně, v normativní rovině je pro uplatnitelnost závazných stanovisek určujícím hlediskem existence a povaha následného rozhodování, zakotvená forma závazných stanovisek musí být komplementární s koncepcí následného povolovacího procesu. Zvláštní část správního práva je v procesní realitě ovšem značně různorodá a nepřehledná, instrumentárium správního práva z řady důvodů pracuje s různými povolovacími režimy, právní úprava tu a tam nevyžaduje k uskutečnění záměru koordinované rozhodnutí vždy a v návaznosti na povahu či rozsah záměru či činnosti připouští jejich provedení buď bez další součinnosti správního orgánu, či na základě aktu jiné právní formy aktu nežli rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko nemůže obstát bez vazby na správní rozhodnutí či jiný individuální akt (blíže kap. 2.4.4.), zvláštní úprava musí pamatovat i na případy absence koordinovaného rozhodnutí, řada záměrů či činností uskutečnitelných bez interakce vykonavatele veřejné správy (podléhajících tzv. volnému režimu) pojmově vylučuje koordinaci formou závazných stanovisek. Zjevně to však nemusí platit naopak, řada zvláštních úprav určité agendě bezpodmínečně přisuzuje formu správního rozhodnutí, navzdory tomu, že pro záměr jsou nezbytná další správní rozhodnutí, což naopak ztělesňuje princip řetězení správních aktů, jak bylo uvedeno výše. Obecně proto platí, že nevyžaduje-li v některých případech záměr či činnost žádnou formu interakce vykonavatele veřejné správy čili žádný další akt, musí být nutně finálním již akt, který je vydáván na základě zvláštního předpisu. Totiž co může být v podmínkách jedné z veřejnoprávních úprav vnímáno jako žádoucí odběhnutí státní správy, nemusí platit v prostředí jiných zvláštních úprav, kde může mít naopak přetrvávající požadavek na posouzení stejného záměru či činnosti

²⁵⁰ J.Staša In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9.vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. 162-163.

²⁵¹ Kupř. může jít o důsledky týkající se zápisu rozhodných skutečností do rejstříků, seznamů apod. Dle rozsudku NSS č.j. 7 As 123/2013-28 ze dne 23.1.2014 nemůže být podkladem pro provedení zápisu změny druhu pozemku v katastru nemovitostí v důsledku odnětí půdy ze ZPF souhlas s tímto odnětím dle ust. §9 ZpřZ, ale výlučně až koordinované rozhodnutí dle StZ vydané na jeho základě.

jednoznačné opodstatnění. Zvláštní předpis zakotvující závazné stanovisko by tuto eventualitu měl reflektovat a zakotvit tak pro posouzení předmětných otázek variantně i formu rozhodnutí²⁵². Taková pravomoc může být stanovena zbytkově, především výslovnou formulací, že nenavazuje-li na daný úkon žádné koordinované rozhodnutí, je daný akt vydán formou správního rozhodnutí²⁵³. Uvedené platí jak pro případy, kdy následný záměr či činnost nepodléhají následnému povolení v žádné situaci, tak i v případě, že je tomu s ohledem na povahu záměru pouze někdy, i v takových případech by zvláštní úprava musela z procesní nutnosti pamatovat na formu samostatného správního rozhodování²⁵⁴. Všechny tyto konstrukce pak bezesporu v řadě případů kladou na adresáty značné nároky co do vyjasnění, která dílčí správní rozhodnutí je nutno získat²⁵⁵. Pro určení formy koordinace rozhodovací činnosti by mělo být dle objektivních normativních kritérií (typ, povaha, parametry či jiné aspekty záměru či činnosti) již od počátku postaveno najisto, jaký bude právní režim následného povolovacího procesu, což je určující pro závěr, zda budou záměr či činnost dílčím způsobem posouzeny formou správního rozhodnutí ve správním řízení nebo toliko formou závazného stanoviska. Ve zvláštních úpravách lze vysledovat ovšem i některé právní konstrukce, které svědčí o značné prostupnosti obou forem a určité relativizaci rozdílu mezi řetězením a subsumpcí²⁵⁶.

Zcela převažujícím řešením je výslovné definování vazby závazného stanoviska na konkrétní typ správního rozhodnutí, některé právní úpravy definují výčet koordinovaných rozhodnutí a navazujících řízení, jde předně o úpravu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)²⁵⁷ (k několikanásobné subsumpci kap. 2.4.2.), vymezení vazby na koordinované rozhodnutí se však

²⁵² Kupř. ust. §44a odst. 3 PamZ zakotvuje formu závazného stanoviska dle ust. §14 odst. 1 a 2 PamZ, vyjma případů, kdy následně není příslušný rozhodovat stavební úřad, v takových případech má posouzení formu správního rozhodnutí. Dále např. právní úprava posouzení krajinného rázu a souhlas orgánu ochrany přírody dle ust. §12 odst. 2 PrKrZ, dle ust. §90 odst. 1 PrKrZ je souhlas vydáván formou závazného stanoviska v případě, že se stane podkladem pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu.

²⁵³ Dle ust. §21 odst. 1 ZpřZ: „*Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 je rozhodnutím vydaným ve správním řízení, nevyžaduje-li záměr povolení podle jiného právního předpisu.*“

²⁵⁴ K různé povaze vodoprávního souhlasu dle ust. §17 VodZ, lze odkázat na závěry rozsudku KS v Praze č.j. **48 A 35/2014-63** ze dne 18.5.2016: „*Proto i pro rozlišení právní povahy souhlasu vydávaného podle § 17 vodního zákona bude podstatné, zda po vydání tohoto souhlasu bude následovat stavebně-povolovací řízení u obecného stavebního úřadu či jiného orgánu veřejné správy, anebo zda půjde o konečné posouzení záměru a nebude již následovat postup jiného správního orgánu, do kterého by se mohl obsah udělovaného souhlasu promítnout.*“

²⁵⁵ Typicky jde právě o environmentální aspekty jednoduchých staveb, zařízení a terénních úprav ve volném režimu dle StZ, které vyžadují dle své lokalizace řadu samostatných rozhodnutí dle složkových předpisů v oblasti životního prostředí, kupř. zmíněný vodoprávní souhlas dle ust. §17 VodZ, či některá rozhodnutí dle PrKrZ.

²⁵⁶ Novela StZ zák.č. 225/2017 Sb., změnila v řadě ohledů i PrKrZ, mimo jiné i ust. §56 odst. 6 PrKrZ, dle něhož nyní platí, že: „*Zjistí-li se až po zahájení územního řízení, územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného územního a stavebního řízení, společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo stavebního řízení, že stavebním záměrem povolovaným v tomto řízení budou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněného druhu rostliny nebo živočicha stanovené v § 49 nebo 50, a tato skutečnost nebyla před zahájením tohoto řízení známa, lze rozhodnutí v tomto řízení vydat pouze na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody (...)*“. Závazné stanovisko je v takovém případě rovnocennou náhradou správního rozhodnutí o výjimce dle ust. §56 PrZ. Jde však o nekoncepční řešení, pravidlo se nevztahuje kupř. na postupy dle HorZ. Dalším problematickým důsledkem může být i odepření účasti ekologických spolků v důsledku změny procesního režimu vydávání výjimky.

²⁵⁷ Okruh typů záměrů posuzovaných v procesu EIA v příloze EiaZ a od toho odvislá široká působnost zákona odůvodňuje specifický přístup při koncipování procesních ustanovení, jde-li o tzv. navazující řízení. K posunu došlo novelou EiaZ zák.č. 326/2017 Sb. s účinností od 1.11.2017, která ku prospěchu nahradila obecné vymezení navazujícího řízení ve stávající úpravě taxativním výčtem v ust. §3 písm. g) EiaZ.

v legislativní praxi ne vždy zcela daří²⁵⁸. Určení koordinovaného rozhodnutí je nutno obzvláště posoudit v případě multiplikace povolovacího procesu, vyžaduje-li záměr vícero řetězcích se správních rozhodnutí, problém pak odpadá v případě jejich integrace. Vazba na koordinované rozhodnutí může v právním předpise být určitelná ale i nepřímá (kontextuálně), a to systematickým výkladem s ohledem na požadavek závazného stanoviska pro realizaci určitého záměru či činnosti, které danému rozhodnutí podléhají, takový legislativní přístup však vznáší značné interpretační nároky²⁵⁹. Výkladovým vodítkem k určení formy koordinace rozhodovací činnosti je mnohdy i právní úprava koordinovaného rozhodnutí na zákonné i podzákonné úrovni, především zda, popř. v jakých případech je závazné stanovisko koncipováno jako podklad pro takové rozhodnutí či nikoli, nebo zda je uvedeno jako náležitost žádosti o jeho vydání. Naopak koncipuje-li zvláštní předpis závazné stanovisko výslovně pro konkrétní typ rozhodnutí či definovaný okruh vymezených rozhodnutí, logickým argumentem (*arg. per eliminationem*) lze dospět o tom, že v ostatních případech není dána pravomoc dotčeného orgánu k řešení formou závazného stanoviska. Takové konstrukce sice zvyšují právní jistotu a zpřehledňují orientaci, riziko však spočívá v legislativním opomenutí a nezamýšlené deregulaci určité množiny skutkových situací, které mohou být ke škodě věci vyňaty z působnosti dotčených orgánů a v konečném důsledku snižovat či narušovat ochranu dotčených veřejných zájmů.

Z hlediska subsumpce (a tedy přiřazení formy závazného stanoviska) mají mnohdy spornou povahu různá závazná vyjádření správních orgánů ke konceptům či návrhům dokumentů či jiných listin, které, pokud jsou opatřeny tímto souhlasem, se stávají podkladem či náležitostí žádosti k vydání rozhodnutí jiného správního orgánu. Takto aprobované dokumenty jsou sice náležitostí pro vydání rozhodnutí, v řadě úprav však není příliš jasná vazba schvalovacího aktu na výsledné rozhodnutí, v některých případech lze takovou vazbu dovést²⁶⁰²⁶¹, v jiných zřejmě

²⁵⁸ Ne zcela zdařilý legislativní pokus představoval zák.č. 225/2017 Sb. i v oblasti odpadového hospodářství, jímž došlo od 1.1.2018 ke změně ust. §79 OdpZ a zakotvení závazného stanoviska v ust. §79 odst. 4 OdpZ „*k umístění stavby, ke změně využití území, k povolení stavby a k řízením podle zvláštního právního předpisu*“²¹) z hlediska nakládání s odpady“; v pozn. pod čarou²¹) je však zmíněn StZ. Z obsažené konstrukce tak není zcela zřejmé, zda se vyžaduje závazné stanovisko pouze pro taxativně vyjmenované druhy územních rozhodnutí, ale i zda se neaplikuje i na jiná rozhodnutí dle StZ, která mají přesah v oblasti odpadového hospodářství, především postupy týkající se úprav či odstraňování staveb, při nichž mohou taktéž vznikat značné objemy odpadů (kupř. stavební suť), včetně odpadů kategorie nebezpečné.

²⁵⁹ Ilustrativním příkladem takto koncipovaného zmocnění je rozsah využitelnosti závazného stanoviska dle ust. §96b StZ (závazné stanovisko orgánu územního plánování) pro blíže nespecifikované rozhodování nestavební povahy závisející na posouzení jím vyvolané změny v území. Srov. dále ust. §14 odst. 2 LesZ: „*Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.*“ Předpokladem pro posouzení věci orgánem státní správy lesů je skutečnost, že se předmět řízení dotýká zájmů chráněných lesním zákonem. Viz DROBNÍK, Jaroslav. DVORÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 304 s. ISBN 978-80-7357-524-3.

²⁶⁰ Dle ust. §6 odst. 2 ZpřZ musí být návrhy na stanovení dobývacích prostorů (DP) projednány s orgány ochrany ZPF a před schválením opatřeny jejich souhlasem. Z tohoto rozhraničení mezi souhlasem a navazujícím rozhodnutím OBÚ o stanovení dobývacího prostoru však lze již dovést vazbu mezi oběma posouzeními a formu závazného stanoviska, materiálně nejde o nic jiného než o dílčí posouzení návrhu na stanovení DP z hlediska ochrany ZPF. S tímto náhledem koresponduje i ust. §2 odst. 4 písm. n) vyhl.č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, dle něhož je předmětný souhlas orgánu ochrany ZPF samostatným podkladem návrhu na stanovení dobývacího prostoru.

²⁶¹ Shodně souhlas dle ust. §63 odst. 1 zák.č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a

již nikoli²⁶². Podstatným pro určení formy těchto aktů je i hledisko právní ochrany proti obsahu tohoto aktu, závěr o nenaplnění znaků závazného stanoviska by nepřipouštěl uplatnit nárokový opravný prostředek, v úvahu by přicházel pouze obecný dozorčí prostředek dle 4. části SpŘ (§ 156 odst. 2 SpŘ) či eventuálně přímo zásahová žaloba (§ 82 SŘS). Oproti tomu přiznání formy závazného stanoviska aprobejuje možnost obrany v řádném odvolacím řízení postupem dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ (kap. 8.1.), což dále otevírá možnost soudní ochrany proti takovému aktu v intencích ust. § 75 odst. 2 SŘS (kap. 8.2.). Spornou povahu mají ale i některé závazné akty, které jsou předpokladem pro vydání správního rozhodnutí, přiřazení formy závazného stanoviska však příliš nekonvenuje povaze rozhodovacího procesu²⁶³. V právu existují i atypické instituty, jedním z nich je i stanovisko dle ust. § 45i PŘKrZ, jehož obsah se sice nepromítá do žádného navazujícího správního aktu, a nejedná se tedy o závazné stanovisko, nicméně závěr tohoto stanoviska je určující pro další rozhodovací postup, jehož výstupy pak závazným stanoviskem již být mohou, proto absentuje-li stanovisko dle ust. § 45i PŘKrZ, nemohou se aktivovat další zjišťovací postupy, což implikuje nezákonný postup²⁶⁴. Závěrem lze zmínit, že překážkou rozhodování naopak není uplatnitelnost závazných stanovisek jakožto nezávazných podkladů pro jiná rozhodnutí či ostatní akty, u nichž zákon žádnou vazbu nepředvídá (uplatnění mimo režim subsumpce), sekundární využitelnost obsahu závazných stanovisek se zdá být legitimní²⁶⁵.

2.4.2. Problematika částečné a několikanásobné subsumpce

Základ principu subsumpce tkví v inkorporaci obsahu závazného stanoviska do zákonem určeného koordinovaného rozhodnutí. Toto základní rozhraničení, resp. jednoduchá vazba mezi závazným stanoviskem a jedním určeným koordinovaným rozhodnutím, však nabývá další

střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), udělený příslušným orgánem státní památkové péče se znehodnocením nebo zničením zbraně kat. A, B nebo C, které jsou kulturní památkou, lze považovat za závazné stanovisko, a to pro jeho přímou vazbu na rozhodování příslušného útvaru PČR. Dle ust. §63 odst. 3 písm. c) téhož zákona je souhlas jednou z příloh žádosti o povolení.

²⁶² Závazným stanoviskem zřejmě již není souhlasné vyjádření MZ zdravotní pojišťovně k žádosti na vypsání úhradové soutěže dle ust. §39e odst. 3 zák.č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, a to pro absenci jakékoli vazby na následně rozhodování Státního ústavu pro kontrolu léčiv (SÚKL) v úhradové soutěži.

²⁶³ Dle ust. §162 odst. 3 SIZ platí, že „Pokud se rozhodnutí služebního orgánu má týkat působnosti jiného služebního orgánu, lze ho vydat jen s jeho souhlasem.“. M.Kopecký k povaze tohoto úkonu zmiňuje, že „Tento souhlas nebude mít povahu samostatného rozhodnutí, ale mohl by odpovídat povaze závazného stanoviska ve smyslu § 149 spr. řádu. Souhlas jiného služebního orgánu by měl předcházet vydání rozhodnutí služebního orgánu.“. Srov. M.Kopecký v komentovaném ust. § 162 odst. 3 SIZ In: PICHRT, Jan (Eds.). *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. 984 s. ISBN 978-80-7478-843-7. Povaha závazného stanoviska pro souhlas dotčeného služebního úřadu však zřejmě nemusí konvenovat všem možným formám rozhodování dle SIZ, ale obecně ani specifickým řízení dle SIZ.

²⁶⁴ Shodné závěry plynou z rozsudku NSS č.j. **6 Ao 5/2010-43** ze dne 13.10.2010: „Rozhodovacím důvodem byla pro Nejvyšší správní soud skutečnost, že ignorováním postupu zakotveného v § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se uzavře cesta jak k naturovému posouzení a hodnocení, tak k posouzení EIA. Jsou to právě tyto procesy, které zohledňují veškeré (negativní i pozitivní) vlivy záměru na posuzovanou oblast (zde dokonce oblast mimořádné přírodní hodnoty).“. Rozsudek se týkal návštěvního řádu NP Šumava vydaného formou OOP jakožto koncepce, dané závěry jsou aplikovatelné ale i na případy povolování jednotlivých záměrů.

²⁶⁵ Využitelnost a výpovědní hodnotu závazných stanovisek jakožto běžných podkladů mimo zákonem předvídanou subsumpci aprobovala i judikatura. Srov. rozsudek NSS č.j. **8 Azs 76/2018-59** ze dne 13.2.2019: „Pokud správní orgán v řízení o zajištění cizince užije závazné stanovisko Ministerstva vnitřní záležitosti získané v rámci řízení o správním vyhoštění, má v řízení o zajištění toto stanovisko obdobné účinky, jako kdyby se jednalo o závazné stanovisko, i když se formálně jedná o prostý podklad rozhodnutí dle § 50 odst. 4 správního řádu.“.

rozměr, a to nejen s ohledem na specifické fungování závazných stanovisek dle některých zvláštních úprav, které výslovně počítají se subsumpcí závazných stanovisek ve vícero koordinovaných rozhodnutích, ale i s ohledem na fakticitu a procesní realitu, v níž může vznikat řada neobvyklých situací, které se vymykají nastíněnému základnímu schématu subsumpce, nezřídka v důsledku uplatnění dispoziční zásady žadatele²⁶⁶. Řeč je o problematice částečné a několikanásobné subsumpce závazných stanovisek, což je jev, zasluhující pozornost už jen proto, že jde o atypický, mnohdy zákonem neupravený postup, vybočující ze standardního schématu subsumpce. Otázkou předně je, zda musí být obsah závazného stanoviska převzat *en bloc* do jednoho koordinovaného rozhodnutí, či zda lze totéž závazné stanovisko využít postupně ve více typově shodných či typově rozdílných koordinovaných rozhodnutích (*několikanásobná subsumpce*), či zda lze závazné stanovisko naopak využít pro účely jednoho koordinovaného rozhodnutí pouze zčásti (*částečná subsumpce*). V kontextu práce lze proto tyto situace alespoň zevrubně zmapovat a zabývat se jejich eventuálními benefity či riziky pro ochranu dotčených osob, jakož i pro ochranu veřejných zájmů.

Jde-li o částečné využití závazného stanoviska, lze v první řadě podotknout, že problematika částečné subsumpce vyvstává jen u některých typů závazných stanovisek a koordinovaných rozhodnutí (zpravidla těch, které lze určitým způsobem kvantifikovat), v řadě jiných případů je takový postup naopak pojmově vyloučen. Částečnou subsumpci obecná úprava neupravuje, ale současně ani *a priori* nevylučuje²⁶⁷, závěr o možnosti částečné subsumpce však nelze paušalizovat a zobecnit pro všechny typy závazných stanovisek ve všech situacích. Problematiku lze demonstrovat kupř. v oblasti ochrany životního prostředí, resp. ochrany ZPF, částečné využití závazného stanoviska v této oblasti aprobovala soudní judikatura²⁶⁸, dle níž může dojít k částečnému uplatnění závazného stanoviska s ohledem na (užší) předmět navazujícího řízení, v němž má být závazné stanovisko promítnuto. Takový obecný přístup však skýtá jistá rizika, totiž stav, kdy dotčený orgán posoudil a odsouhlasil záměr, činnost či projekt v jemu předložené podobě, a takové závazné stanovisko má být využito pro více či méně pozměněné věcné řešení, má vedle kvantitativního hlediska ještě kvalitativní aspekt, změna výchozích parametrů záměru, které byly rozhodné pro správní úvahu dotčeného orgánu, může zavdávat pochybnost, zda by byl následně změněný záměr posouzen se stejným výsledkem, a to nejen jde-li o celkový výsledek posouzení v závazném stanovisku, ale i jde-li o existenci a obsah vedlejších ustanovení. Připustit vždy možnost využití závazného stanoviska jen zčásti tak vyvolává pochybnosti, princip „*a maiori ad minus*“ nemůže být sám o sobě vždy

²⁶⁶ Regulační působení veřejné správy se dotýká řady ekonomických činností, postup žadatele může odviset od ekonomické causy regulované činnosti, kupř. rozsah podnikatelského záměru, jeho rentabilita, časové souvislosti realizace apod.

²⁶⁷ Opak zřejmě textualisticky nelze dovodit ani ze singuláru v ust. §149 SpŘ o „výrokové části navazujícího rozhodnutí“.

²⁶⁸ Z rozsudku NSS č.j. 7 As 123/2013-28 ze dne 23.1.2014 lze cit.: „Může se totiž stát, že souhlas s odnětím pozemků zemědělské výroby je širší než následně vydané územní rozhodnutí. Ačkoliv je souhlas podle ust. § 10 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu závaznou součástí územního rozhodnutí, může se jí stát jen ve vztahu k pozemkům, kterých se toto územní rozhodnutí dotýká. Může tak dojít k faktickému omezení dopadu souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.“. Takový přístup ostatně koresponduje i s kvantitativní ochranou ZPF, resp. zásadou minimalizace záboru zemědělské půdy.

validním argumentem pro přípustnost částečného využití závazného stanoviska²⁶⁹. Částečnou subsumpci lze proto akceptovat pouze s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem případu. Částečné promítnutí závazného stanoviska lze ale patrně v závazném stanovisku v odůvodněných případech výslovně zcela vyloučit.

Odnímání zemědělské půdy ze ZPF je ale i modelovým příkladem k posouzení otázek přípustnosti několikanásobného využití závazného stanoviska, a to v případech, kdy se za účelem realizace stavebních či těžebních záměrů může závazné stanovisko stát součástí vícero územních rozhodnutí či více rozhodnutí dle předpisů v oblasti horního práva²⁷⁰. Limitem je pak celkový kvantitativní rozsah, úhrn vydaných koordinovaných rozhodnutí především nesmí překročit plošný rozsah schváleného záboru v závazném stanovisku. Několikanásobná subsumpce pak vyžaduje výslovnou specifikaci v jednotlivých koordinovaných rozhodnutích o tom, jaká část souhlasu se stává součástí daného koordinovaného rozhodnutí, a kterou zbývající část lze uplatnit v případném budoucím rozhodnutí, tak aby se předešlo případným pochybnostem o využitelnosti zbývající části souhlasu. S tím souvisí i výkladový problém co do platnosti závazných stanovisek, byla-li taková závazná stanoviska subsumována pouze částečně, resp. zda vydání prvního koordinovaného rozhodnutí znamená neomezenou platnost zbývající části závazného stanoviska či nikoli (k platnosti závazných stanovisek blíže kap. 5.1.). Opačným problémem oproti několikanásobné subsumpci je však paralelní subsumpce typově totožných věcně souvisejících závazných stanovisek na téže agendě, které mají být konsumovány v jednom či více koordinovaných rozhodnutích. V řadě případů jde o průvodní jev fenoménu označovaného jako „*salami-slice strategy*“, čímž lze rozumět účelový postup spočívající v záměrné iniciaci dílčích rozhodovacích postupů k dosažení celkového výsledku, jehož by nemohlo či nemuselo být dosaženo řádným jednorázovým projednáním. Negativním následkům, spočívajícím v deformaci věcného posouzení záměru a nezohlednění souvislostí, je nutno čelit kategorickým požadavkem na jednotné posouzení v rámci jediného závazného stanoviska, ať již na podkladě explicitního ztvárnění tohoto požadavku v zákonné úpravě, či pouze v aplikační rovině s obecným odkazem na zneužití práva, obcházení zákona (*in fraudem legis*), a nemožnost řádné správní úvahy. Z pohledu státní správy se však klíčovou jeví včasná indikace této praktiky žadatele.

Dalším rozměrem problematiky je zákonem předpokládaná několikanásobná subsumpce. Původní předpoklad, že závazné stanovisko je dle zákona vždy podkladovým aktem pouze pro jediné koordinované rozhodnutí, se v současné procesní realitě zdá být překonán, otázka přípustnosti několikanásobného využití závazného stanoviska v typově rozdílných koordinovaných rozhodnutích vyvstala v souvislosti s vývojem některých zvláštních úprav, tam

²⁶⁹ Blíže PETRMICHL, Václav. Aktuální otázky ukládání odvodů za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. *České právo životního prostředí*. Ročník 2017, číslo 2, 44-57. ISSN 1213-5542.

²⁷⁰ Řízení o povolení hornické činnosti dle ust. §17 a násl. zák.č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, jehož předmětem je povolení otvirky, přípravy a dobývání výhradního ložiska nerostu (POPD), těžební záměry jsou z řady veřejnoprávních i soukromoprávních důvodů zpravidla etapizovány.

nastavené specifické mechanismy fungování závazných stanovisek se začaly vymykat základním pravidlům subsumpce a závazná stanoviska v kontextu těchto úprav víceméně počala žít vlastním životem. Jde především o úpravu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), dle níž bylo stanovisko EIA původně koncipováno jako objektivní odborný podklad ve vícero navazujících řízeních dle zvláštních právních předpisů²⁷¹, přičemž zakotvením formy závazného stanoviska stanovisku EIA konsekventně vznikl i princip jeho několikanásobné subsumpce. Několikanásobné využití téhož závazného stanoviska předpokládají ale i další předpisy²⁷². Zákonem předvídaná pluralita koordinovaných rozhodnutí však generuje řadu problematických otázek, lze se na tomto místě zmínit o hlavních z nich. V první řadě, v případě několikanásobné subsumpce musí vazba závazného stanoviska na konkrétní koordinované rozhodnutí vytyčit jednotlivé části obsahu závazného stanoviska, která mají být promítnuty v tom kterém koordinovaném rozhodnutí. Podmínky realizace záměru zjevně nelze začleňovat do koordinovaných rozhodnutí arbitrárně, ale systematicky, určujícím hlediskem je jednak povaha a smysl dané podmínky, která musí korespondovat s předmětem navazujícího řízení a konvenovat povaze a obsahu daného koordinovaného rozhodnutí. S tím se pojí otázka, který spolurozhodující orgán má takovou podmínku závazně kategorizovat. V případech několikanásobné subsumpce však závazná adresnost podmínek plyne definičně přímo z ust. § 149 SpŘ, konečné slovo při určení by proto měl mít dotčený orgán již při vydání závazného stanoviska. V normativní rovině tento problém není na obecné úrovni ve SpŘ řešen, odpovídající legislativní požadavky na řádné rozčlenění závazného stanoviska nicméně neexistují ani na úrovni zvláštních předpisů, kupř. již zmíněná úprava posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) sice zakotvuje členění podmínek (modů) závazného stanoviska EIA²⁷³, ale primárně jakožto obsahový požadavek, který zjevně nekonvenuje typologii navazujících řízení a v potřebné míře neukládá povinnost diverzifikovat podmínky pro jednotlivá koordinovaná rozhodnutí. Aplikační praxe však nakládá se závazným stanoviskem EIA pro účely subsumpce jako s nedílným celkem a stanovisko EIA je zpravidla několikanásobně subsumováno *en bloc*. Tím vzniká nejen řada duplicit (prostřednictvím opakujících se podmínek pro žadatele navenek závazných prostřednictvím vícero rozhodnutí), v různých fázích navazujících řízení se z hlediska předmětu těchto řízení vyskytují různé podmínky neorganicky (mimo předmět řízení), jejich subsumpce v neodpovídajících koordinovaných rozhodnutích pak vede buď k jejich dílčí faktické neuskutečnitelnosti, či naopak k jejich nadbytečnosti. Jakkoli jde o doktrinálně nepatřičný postup, v aplikační praxi však může mít svá

²⁷¹ Původním zněním ust. §9a odst. 3 EiaZ bylo stanoveno, že: „*stanovisko je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních*“ s možností odchýlného řešení v koordinovaném rozhodnutí, odchylky však musely být odůvodněny. Dle úpravy EiaZ počínaje 1.4.2015 jde o závazné stanovisko EIA ve smyslu ust. §149 SpŘ.

²⁷² Dle ust. §56 VetZ je závazný posudek Státní veterinární správy v zákonem stanovených případech podkladem pro více aktů dle StZ, jmenovitě je podkladem ve stavebním řízení, pro ohlášení stavby a pro vydání kolaudačního souhlasu. Dle ust. §32 odst. 1 písm. a) PozKomZ ve spojení s ust. §44 odst. 1 PozKomZ je povolení silničního správního úřadu formou závazného stanoviska vyžadováno k umístění i k provedení stavby v silničním ochranném pásmu.

²⁷³ Příl. 6 část I. bod 8 a 9 EiaZ předvídá členění obsahu závazného stanoviska EIA následujícím způsobem: „*Podmínky pro fázi přípravy záměru, realizace (výstavby) záměru, provozu záměru, popřípadě podmínky pro fázi ukončení provozu záměru za účelem prevence, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace negativních vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví*“.

pozitiva, předně vylučuje riziko opomenutí některé z podmínek, nehledě na to, že pokud by musela každá nesprávně zařazená podmínka vést k revizi či zrušení závazného stanoviska EIA, potažmo koordinovaných rozhodnutí vydaných na jeho základě, takový přístup by mohl vést k nežádoucímu zacyklení rozhodování a tím k paralýze rozhodovacích postupů s posouzením vlivů na životní prostředí. Pluralita navazujících řízení a koordinovaných rozhodnutí generuje ale i řadu dalších výkladových obtíží, které jsou nastíněny v jednotlivých kapitolách pojednávajících o přezkumu závazných stanovisek (kap. 8.1.) a o problematice řešení rozporu (kap. 6.). V rámci přezkumu závazných stanovisek je problém především s tím, že koordinovaná rozhodnutí jsou vydávána zpravidla v různý okamžik, čímž se liší i běh lhůt pro obnovu jednotlivých navazujících řízení²⁷⁴, v důsledku čehož může zrušené či změněné závazné stanovisko v přezkumném řízení odůvodňovat obnovu jen některého z nich. Analogický problém pak představuje i zrušení některého z koordinovaných rozhodnutí soudem z důvodu nezákonnosti závazného stanoviska. Byť soud ve správním soudnictví nedisponuje oprávněním závazné stanovisko zrušit, shledaná nezákonnost závazného podkladového aktu (§ 75 odst. 2 SŘS) vede ke zrušení koordinovaného rozhodnutí jako celku. Prostřednictvím závazného právního názoru v rozsudku je takové závazné stanovisko v dané podobě v dalším řízení sice nepoužitelné, závazný právní názor soudu ovšem nemůže zpochybnit jiná pravomocná koordinovaná rozhodnutí, podmíněná tímtež závazným stanoviskem, které však nebyly předmětem soudního přezkumu. V případě soudního přezkumu vícero koordinovaných rozhodnutí podmíněných tímtež závazným stanoviskem může naopak generovat problém i odlišný náhled rozhodujících soudů na zákonnost téhož závazného stanoviska v intencích ust. § 75 odst. 2 SŘS.

2.4.3. Subsumpce a odvozené formy správního rozhodování

Podstatou závazných stanovisek je ochrana dílčích veřejných zájmů, které jsou či mohou být dotčeny rozhodováním jiného správního orgánu. Vytyčením a rozbořením základního schématu *závazné stanovisko – koordinované rozhodnutí* se však problematika koordinovaného rozhodování nevyčerpává, složitost vztahů správního práva z řady příčin vede k podstatně rozmanitějším formám regulatorní činnosti, v právním řádu existuje široká škála správních rozhodnutí, které mají různou vazbu a vztah k primárním koordinovaným rozhodnutím. V řadě případů proto vyvstává potřeba koordinovat rozhodování i u těchto odvozených typů sekundárních správních rozhodnutí, mezi něž lze řadit typově různá rozhodnutí předběžné, odvozené, doplňkové, alternativní, změnové či jiné povahy. Vzhledem k tomu, že v důsledku absentujících vazeb mezi závaznými stanovisky a těmito typy rozhodnutí mohou být dotčeny veřejné zájmy nedostatečně chráněny a tím i ohroženy, je na místě se zabývat i uplatněním subsumpce závazných stanovisek v těchto specifických případech. Jelikož jde na úrovni zvláštních předpisů v závislosti na regulatorní potřebě o značně nesourodou a nekodifikovanou

²⁷⁴ Obnovit řízení *ex officio* lze dle ust. § 100 odst. 3 SpŘ ve lhůtě 3 let od právní moci rozhodnutí.

množinu správních aktů různé typologie, bez nároku na úplnost lze nastínit spíše obecné úvahy. Je zřejmé, že požadavky na zakotvení koordinovaného rozhodování lze klást v podstatě pouze v normativní rovině, ochranu dotčených veřejných zájmů lze jen obtížně realizovat (a z pohledu dotčeného orgánu vynucovat) v rozhodovacích postupech, kde by dotčený orgán neměl žádné zákonné zmocnění. Rozhodující roli proto hrají právní předpisy, ať už zvláštní právní předpisy zakotvující závazná stanoviska, či právní předpisy upravující navazující řízení. Tyto předpisy by měly typizovat situace, v nichž mohou být v důsledku vydání sekundárních rozhodnutí dotčeny veřejné zájmy, a zakotvit potřebné vazby mezi závazným stanoviskem a těmito typy rozhodnutí čili zakotvit formu koordinovaného rozhodování, vhodné se přitom jeví přiřadit tomuto rozhodování shodnou formu koordinace jako u primárního rozhodování. Jde-li o konkrétní modelové typy těchto sekundárních koordinovaných rozhodnutí, problematika vystupuje do popředí především v souvislosti se změnami koordinovaných rozhodnutí. Změnová koordinovaná rozhodnutí obecně vyžadují vydání závazného stanoviska buď v případě, že změna rozhodnutí nově vyžaduje závazné stanovisko, či změna rozhodnutí vyžaduje posouzení změn skutečností rozhodných pro obsah původního závazného stanoviska²⁷⁵. Nezbytnost opatřit závazné stanovisko by měla být výslovně normována přiměřeným či obdobným užitím ustanovení týkajících se primárního koordinovaného rozhodnutí, požadavek na opatření závazného stanoviska by však měl být minimálně v ryzích případech odvoditelný i bez výslovné zákonné zmínky, jelikož zmíněná rozhodnutí vyvolávají rovnocenné právní důsledky jako primární koordinované rozhodnutí. Problematika se dotýká rovněž i rozhodování o prodlužování platnosti koordinovaných rozhodnutí (o tom je pojednáno samostatně v kap. 5.2.). Specifickou povahu má dodatečná legalizace nezákonné činnosti, podléhající koordinovanému rozhodování, modelovým příkladem je řízení o dodatečném povolení stavby²⁷⁶, v němž jsou ve vztahu k regulované činnosti či záměru opatřována závazná stanoviska *ex post*, z procesního hlediska však vždy pro vydání budoucího koordinovaného rozhodnutí²⁷⁷. Ve stavebním právu vyvstává potřeba řešit ochranu dotčených zájmů i při změně užívání stavby, včetně změny trvání stavby z dočasné stavby na trvalou²⁷⁸. Subsumpce však není jen doménou povolovacích řízení, potřeba neodkladně řešit vzniklé situace v řadě úprav odůvodňuje uplatnění zrychlených forem správního rozhodování, i zde pak přichází teoreticky do úvahy i rozhodování v dohodě, jde kupř. o příkaz na místě (§ 150 odst. 5 SpŘ) či řízení na místě (§ 143 SpŘ) (k operativním formám koordinace srov. zmínku v kap. 2.1.1.). Specifické konstrukce lze rovněž najít i ve zvláštních zákonech, příkladem uplatnění subsumpce v rámci zjednodušeného rozhodování na místě je schválení změny stavby před dokončením během

²⁷⁵ Kupř. závazné stanovisko dle ust. §4 odst. 3 PŘKřZ ke schválení lesního hospodářského plánu (LHP) je nutno opatřit též ke schválení změny LHP dle ust. §27 odst. 4 LesZ.

²⁷⁶ Ust. §129 odst. 2 StZ.

²⁷⁷ Dle rozsudku NSS č.j. **1 As 56/2011-133** ze dne 14.7.2011 pro účely dodatečného povolení není nutno předkládat závazná stanoviska, která byla součástí původního stavebního řízení, jehož rámec stavebník překročil.

²⁷⁸ Ust. §127 odst. 1 StZ v případě změny v užívání stavby, která není podmíněna změnou dokončené stavby, odkazuje toliko na závazná stanoviska požadovaná zvláštními předpisy.

kontrolní prohlídky stavby, v situaci, kdy se schvalovaná změna dotýká veřejných zájmů chráněných zvláštními předpisy, lze tuto změnu provést pouze v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu tuto změnu odsouhlasí, přičemž tento souhlas je bezesporu závazným stanoviskem²⁷⁹. Potřeba koordinace rozhodovací činnosti může být důvodná i v řadě procesních situací²⁸⁰, v nichž zákon sice výslovně nepředpokládá souhlas dotčeného orgánu, neuváženým postupem správního orgánu bez součinnosti s dotčeným orgánem by však mohlo dojít k zásahu do veřejných zájmů, což odůvodňuje alespoň konzultativní formu projednání na podkladě ust. § 2 odst. 4 SpŘ.

2.4.4. Závazná stanoviska a jiné formy správní činnosti

Opatření obecné povahy

Potřeba koordinovaného rozhodování se prolíná různými formami správních činností, a to včetně činností abstraktní či abstraktně-konkrétní povahy, zákonem předepsanou formou koordinace lze dokladovat jak při vydávání podzákoných předpisů²⁸¹, tak i při vydávání abstraktně-konkrétních aktů (OOP). Jakkoli jde v případě těchto všeobecných opatření v principu o totéž jako u závazných podkladových aktů určených pro správní rozhodnutí, závazným stanoviskem ve smyslu ust. § 149 SpŘ nejsou stanoviska, byť závazná, vydávaná pro účely OOP či jiných podobných úkonů²⁸², a to pro podstatnou odlišnost právní formy finálního aktu. Toto rozhraní plně akcentuje StZ²⁸³, výše zmíněné rozdíly pak reflektuje i judikatura²⁸⁴. V kontextu StZ je v těchto případech proto na místě v případě aktů dle ust. § 4

²⁷⁹ Ust. §118 odst. 6 StZ. Dle ust. §133 odst. 4 StZ stavební úřad ke kontrolní prohlídce podle potřeby přizve též zástupce dotčených orgánů. Dle usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. **6 As 211/2017-88** ze dne 22.10.2019 jde o správní rozhodnutí dle ust. §67 SpŘ vydané na místě ve smyslu ust. §143 SpŘ čili koordinované rozhodnutí dle ust. §149 SpŘ.

²⁸⁰ Potřebu koordinace s dotčeným orgánem lze zvažovat minimálně v některých procesních situacích v rámci koordinovaného rozhodování, jmenovitě při vydávání předběžných opatření (§61 SpŘ), či při posuzování potřeby vyloučit odkladný účinek odvolání (§85 SpŘ).

²⁸¹ Srov. vyhlášky ústředních správních úřadů vydávané v dohodě kupř. ust. §19 odst. 14 EiaZ, ust. §3 odst. 2 zák.č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání apod., ostatně i zákony jakožto výsledky legislativního procesu nejsou nic jiného než výsledek koordinace činností ústavních orgánů.

²⁸² Specifickým aktem je kupř. politika územního rozvoje dle ust. §31 StZ a násl., považovaná za koncepční nástroj územního plánování *sui generis*, který nemá právní formu OOP, srov. rozsudek NSS č.j. **9 Ao 3/2009-59** ze dne 18.11.2009.

²⁸³ Ust. §4 odst. 2 písm. a) a písm. b) StZ.

²⁸⁴ Z rozsudku NSS č.j. **2 Ao 2/2008-62** ze dne 7.1.2009 lze cit.: „*stavební zákon rozlišuje mezi „závazným stanoviskem“ a „stanoviskem“ (...), „S uvedenou dichotomií je třeba souhlasit, neboť skutečně v hlavě III. oddílu 2 (Územní plán) stavební zákon hovoří pouze o stanoviscích dotčených orgánů (viz např. § 48 odst. 3, § 49 odst. 2, § 50 odst. 2, § 51 odst. 3 a § 52 odst. 3 stavebního zákona) a nikoli o stanoviscích závazných (jako např. v případě územního rozhodnutí – viz § 86 odst. 2 a § 89 nebo v případě stavebního řízení – např. § 105 odst. 3 citovaného zákona). Na druhou stranu je třeba poukázat na úvodní ustanovení stavebního zákona, konkrétně na § 4 odst. 2 ... Z uvedeného je zřejmé, že stavební zákon opravdu rozlišuje stanoviska vydávaná dotčenými orgány na stanoviska s přívlastkem „závazná“ a na stanoviska bez tohoto přívlastku. Kritériem je zde to, zda jsou vydávána za účelem vydání rozhodnutí ve správním řízení (tato stanoviska jsou označována jako „závazná stanoviska“ a dopadá na ně režim § 149 správního řádu), nebo pro účely postupů, které nejsou správním řízením (tato jsou označována pouze jako „stanoviska“). Obecně také lze dovodit, že první skupina („závazná stanoviska“) jsou pro výrokovou část rozhodnutí, k němuž jsou vydána, vždy závazná (§ 149 odst. 1 správního řádu), druhá skupina („stanoviska“) pak závazná být vždy nemusí. Na druhou stranu z § 4 odst. 2 písm. b), věty za středníkem plyne, že tato „stanoviska“ jsou „závazným podkladem“ mj. pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona. V daném případě se jedná o stanoviska dotčených orgánů k územnímu plánu, který se vydává formou opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). Je tedy nepochybné, že bez ohledu na to, že sporná stanoviska dotčených orgánů nejsou stavebním zákonem jako závazná označena, závaznými v dané věci ve skutečnosti jsou [§ 4 odst. 2 písm. b), věty za středníkem, stavebního zákona].“.*

odst. 2 písm. b) StZ²⁸⁵ hovořit toliko o *stanoviscích se závazným obsahem*²⁸⁶, pro něž platí obdobné náležitosti jako pro závazná stanoviska²⁸⁷, s tímto terminologickým označením lze příhodně pracovat i mimo oblast stavebního práva, závazné podkladové úkony se uplatňují i ve vztahu k dalším druhům OOP²⁸⁸, některé zákony ovšem závazné podkladové akty terminologicky směšují se závaznými stanovisky *stricto sensu*²⁸⁹. Některé akty formálně kategorizované jako OOP však vykazují znaky individuálně-rozhodovací činnosti, lze se zabývat předně povahou podkladových aktů pro vydání regulačního plánu (§ 61 odst. 2 StZ), nahrazujícího koordinovaná územní rozhodnutí. Z platné úpravy lze rekapitulovat, že jde o regulační plán vydávaný na žádost žadatele, náležitostí žádosti o vydání regulačního plánu jsou *stanoviska dotčených orgánů* (§ 66 odst. 3 písm. a) StZ), obsah těchto závazných stanovisek je pak následně inkorporován do textové části regulačního plánu. Regulační plán nahrazující koordinované územní rozhodnutí lze na žádost i dodatečně změnit (§ 71 odst. 6 StZ), k řešení případných rozporů (§ 66 odst. 4 StZ) je dle ust. § 4 odst. 8 StZ použitelné ust. § 136 odst. 6 SpŘ. Svou povahou jde *de facto* o závazná stanoviska, nicméně s ohledem k odlišné povaze finálního aktu (OOP) patrně již nejde o pouhou modifikaci znaků závazného stanoviska (§ 149 SpŘ), ale jde o stanoviska se závazným obsahem ve smyslu ust. § 4 odst. 2 písm. b) StZ vydávaná v rámci pravomoci dotčených orgánů v agendě územního plánování, a nejde tedy o pravomoc k vydávání závazných stanovisek dle ust. § 149 SpŘ. Byť má část regulačního plánu nahradit individuální správní akt, proces pořizování regulačního plánu je dle systematiky StZ i dle všech znaků tohoto procesu stále řízením o vydání OOP, což je podstatné pro určení příslušnosti dotčeného orgánu, která se dle zvláštních předpisů může lišit pro případy individuálně-rozhodovací činnosti oproti agendě územního plánování. Některé zvláštní předpisy na tuto specifickou eventualitu výslovně pamatují, především pak v případě, že závazné stanovisko pro individuální záměry vykazuje odlišnosti (zpravidla vyšší míru konkretizace, či další dodatečné náležitosti) oproti stanoviskům při pořizování ÚPD²⁹⁰. Jde-li o postavení přímo dotčených třetích osob, které by byly účastníky řízení, těm je přiznáno právo podat námitky mimo jiné i proti obsahu závazných stanovisek, tyto námitky budou následně

²⁸⁵ Na tyto úkony nedopadá ust. §4 odst. 2 písm. b) StZ, jednak z důvodu terminologického (akty jsou označeny jako vyjádření), tak i z důvodu formy výsledného aktu, neboť schválený návrh zadání ÚP není svou povahou OOP.

²⁸⁶ Zmíněné označení koresponduje i s citovaným ust. §4 odst. 2 písm. b) StZ, který tyto akty označuje jako „*stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona*“. Diferenciaci obou aktů potvrzuje nepřímo i novelizace StZ (účinnost od 1.1.2018), která do daného ustanovení vložila pravidlo, dle něhož „*pro obsah stanoviska se použije § 149 odst. 2 správního řádu obdobně*“.

²⁸⁷ O žádné novum nejde, dle konstantní judikatury ve věcech přezkumu OOP je řádné odůvodnění rovněž esenciální součástí podkladových úkonů, srov. rozsudek NSS č.j. **1 Ao 6/2010-130** ze dne 16.12.2010.

²⁸⁸ Kupř. OOP Úřadu pro civilní letectví (ÚCL) dle ust. §44 odst. 2 zák.č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, o rozdělení vzdušného prostoru ČR, které lze vydat pouze v dohodě s MO.

²⁸⁹ Ust. §90 odst. 1 PŘKřZ terminologicky ztotožňuje podkladové akty k plánům a politikám se závaznými stanovisky, v ustanovení je však dále upřesněno, že souhlasy a závazná stanoviska vydávaná dle PŘKřZ jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle SpŘ.

²⁹⁰ Dle ust. §21 odst. 2 ZpřZ platí, že nahrazuje-li regulační plán územní rozhodnutí, případně kladné stanovisko dle ust. §5 odst. 2 ZpřZ k regulačnímu plánu musí splňovat náležitosti souhlasu k odněti zemědělské půdy ze ZPF dle ust. §9 odst. 8 ZpřZ. Naopak dle ust. §49 odst. 1 písm. j) VetZ uplatňuje Krajská veterinární správa (KVS) jednotně dle téhož ustanovení stanoviska k územním plánům, regulačním plánům a závazná stanoviska v územním řízení z hlediska veterinární péče, aniž by úprava diverzifikovala jejich obsah.

vypořádány v rozhodnutí o námitkách, důvodné námitky, jímž bylo vyhověno, vedou k revizi regulačního plánu (§ 69 odst. 4 StZ), podkladová stanoviska po vydání regulačního plánu patrně nelze samostatně zrušit, jelikož není naplněn základní předpoklad dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ (trvajících účinky aktu), a není tedy způsobitelný důvod k obnově řízení o vydání OOP, byť už jen přípustnost tohoto institutu ve vztahu k OOP lze považovat za diskutabilní. Ostatně mechanismus obnovy řízení dle ust. § 149 odst. 7 SpŘ je v současnosti ve stavebním právu potlačen, byť z jiných důvodů, i v případě běžných závazných stanovisek dle výluky v ust. § 4 odst. 11 StZ.

Úkony dle 4. části SpŘ

Vztah závazných stanovisek k úkonům dle 4. části SpŘ, která zastřešuje značně různorodou a vnitřně diferenciovanou skupinu úkonů, nelze paušalizovat, v kontextu problematiky koordinovaných rozhodnutí se lze zaměřit především na alternativní formy ke správním aktům, zakotvené v některých předpisech (typicky souhlasy dle StZ), které již od počátku své existence nebyly určeny jen jako alternativa k jednoduchým správním aktům, ale i jako rovnocenná náhrada koordinovaných rozhodnutí. Takový stav nutně vyžadoval adekvátní legislativní reakci, pokud jde o implementaci institutu závazných stanovisek do těchto alternativních povolovacích forem, v opačném případě by byla využitelnost těchto doplňkových institutů StZ redukována na velmi omezený okruh případů a jako náhrada koordinovaných rozhodnutí v podstatě diskvalifikována. K dosažení žádoucího stavu však revizi vyžadovalo i legislativní prostředí zvláštních úprav, zakotvující závazná stanoviska, problematičtým bylo, že tyto zákony vůbec či nedostatečně zohlednily variabilitu individuálně-rozhodovacích procesů (především) dle StZ, a tyto zvláštní úpravy pak formu závazného stanoviska předepisovaly pouze pro rozhodovací postupy, které měly povahu správního řízení. K dosažení potřebné komplementarity zvláštních předpisů se StZ docházelo a stále dochází postupně a mnohdy se značným časovým odstupem²⁹¹, v závislosti na novelizačních snahách příslušných resortů. Za žádoucí lze považovat stav, kdy právní úprava alternativních rozhodovacích forem v tomto ohledu ve vazbě na zvláštní předpisy umožňuje, aby se závazné stanovisko stalo součástí úkonu dle 4. části SpŘ, který není rozhodnutím ve správním řízení (§ 67 SpŘ). Tato problematika nabyla na důležitosti předně ve stavebním právu, jedná se v prvé řadě typicky o územní souhlas dle ust. § 96 StZ, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru dle ust. § 106 StZ, kolaudační souhlas dle ust. § 122 StZ či souhlas se změnou v užívání stavby dle ust. § 127 StZ²⁹². Jde-li kupř. o územní souhlas, jsou-li obstarána veškerá kladná závazná stanoviska a současně splněny ostatní předpoklady, lze vydat územní souhlas, jehož obsahem jsou mimo

²⁹¹ Např. ust. §21 odst. 3 ZpřZ: „Stanoviska, vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí nebo jiné úkony podle stavebního zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.“, vložené až novelou ZpřZ zák.č. 41/2015 Sb. s účinností od 1.1.2016.

²⁹² Starší judikatura (kupř. rozsudek NSS č.j. **1 As 92/2008-76** ze dne 22.1.2009) z hlediska teoretické kategorizace aktu dle SpŘ považovala územní souhlas za rozhodnutí, soudy však následně opakovaně dospěly k závěru, že jde o úkony dle 4.části SpŘ. Srov. rozsudek NSS č.j. **2 As 86/2010-76** ze dne 18.9.2012 a další rozsudky.

jiné podmínky pro provedení záměru²⁹³, na obsah souhlasu se přiměřeně použijí ustanovení o rozhodnutí²⁹⁴. Souhlasnými závaznými stanovisky se rozumí nejen nepodmíněná kladná závazná stanoviska, ale i kladná stanoviska s podmínkami. Nemožnost vydat územní souhlas by byla dána pouze v případě, že by došlo ke kolizi obsahu závazných stanovisek, v takovém případě by projednávaná věc musela být překlopena do územního řízení (§ 96 odst. 5 StZ) k odstranění rozporu dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ.

Zmíněné souhlasy dle StZ představují zjednodušenou alternativu ke správním rozhodnutím, jedná se taktéž o individuální správní akty, svou povahou vždy pozitivní, mající přímý dopad do právní sféry žadatele a ostatních dotčených osob. Na shodné právní účinky územního souhlasu v porovnání s územním rozhodnutím poukázala i judikatura²⁹⁵, územní souhlas je pojmán jako procesně zjednodušená alternativa územního rozhodnutí i doktrinálně²⁹⁶, není tak sporu o tom, že i některé úkony dle 4. části SpŘ mohou znamenat vznik, změnu či zánik práv a povinností. Z důvodu právně rovnocenných účinků lze dovodit, že modifikace výše uvedeného pojmového znaku závazného stanoviska (změna právní povahy finálního aktu) tak vychází pouze z procesní nutnosti reflektovat záměr zákonodárce vyjmout úpravu územního souhlasu 2. a 3. části SpŘ²⁹⁷ resp. z režimu správního řízení. S určitým časovým odstupem toto extenzivní pojetí závazných stanovisek ve vazbě na tyto úkony dle 4. části SpŘ akceptovala i judikatura²⁹⁸. Lze tak uzavřít, že v případech, kdy má finální akt povahu individuálního správního aktu, jde stále o závazná stanoviska dle ust. § 149 SpŘ, přičemž v souladu se zásadou speciality jde toliko o modifikaci jednoho z pojmových znaků závazného stanoviska. Naopak ovšem jde-li o legislativní řešení koordinace a vazbu závazných podkladových úkonů na úkony dle 4. části SpŘ, které vůbec nejsou způsobilé vyvolat vnější účinky obdobné správním aktům, nelze již hovořit o závazných stanoviscích v pravém smyslu, jde spíše o další skupinu závazných podkladových aktů *sui generis*, uplatňovaných v rámci koordinace úkonů s nižší intenzitou právních účinků, z platné úpravy lze v tomto ohledu dokladovat především vazby „závazných stanovisek“ na osvědčení²⁹⁹. Od alternativních povolovacích forem je dále nutno odlišit i zdánlivě obdobné případy, v nichž navazující rozhodovací proces nebyl správním

²⁹³ Ust. §96 odst. 4 StZ. Z hlediska teoretického jde o příkaz (*modus*).

²⁹⁴ Srov. ust. §92 odst. 1 StZ, dle něhož územní rozhodnutí mmj. „*stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru*“.

²⁹⁵ Rozsudek NSS č.j. **1 As 92/2008-76** ze dne 22.1.2009.

²⁹⁶ Srov. VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. ročník XLV, číslo 1-2/2012, 1-60. ISSN 0139-6005.

²⁹⁷ Ust. §96 odst. 4 StZ.

²⁹⁸ Z rozsudku NSS č.j. **2 As 163/2016-37** ze dne 10.5.2017 je patrné, že pro kategorizaci úkonu jakožto závazného stanoviska dle ust. §149 SpŘ není rozhodující, zda je finálním aktem správní rozhodnutí dle ust. §67 SpŘ. Soud konstatoval, že: „*Slovní spojení „podklad pro rozhodnutí“ užitý v citovaném ustanovení je dle Nejvyššího správního soudu třeba chápat široce jako podklad pro postup podle zvláštního předpisu neohledě na to, zda vyústí ve vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu či § 65 s.ř.s. (jímž je např. stavební povolení), nebo v jiný úkon, zde stavebního úřadu (např. souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru)*“.

²⁹⁹ Např. jde-li o certifikaci o spolehlivosti příjemce jakožto osoby odpovědné za přeshraniční přemístění vojenského materiálu v rámci EU, dle ust. §22h zák.č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem jsou podkladem pro vydání pro vydání certifikátu (osvědčení o spolehlivosti příjemce) závazné podkladové akty, resp. závazné stanovisko MV (z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a ochrany obyvatelstva), závazné stanovisko MO (z hlediska zabezpečování obrany ČR) a závazné stanovisko GŘC (z hlediska dodržování dovozních a vývozních opatření).

řízením v důsledku výluky SpŘ, která přetrvávala do 31.12.2005. Na podkladě ust. § 180 odst. 1 SpŘ však byly počínaje 1.1.2006 tyto postupy transformovány do režimu klasického správního rozhodování ve správním řízení, příkladem je úprava závazných stanovisek orgánu ochrany přírody pro účely schválení lesních hospodářských plánů (LHP) dle LesZ³⁰⁰.

Fenomén multiplikace závazných stanovisek

Koncepci subsumpce se vymyká i zakotvení závazného stanoviska pro vydání jiného závazného stanoviska, jde o jev vykazující znaky multiplikace závazných stanovisek po vertikální linii³⁰¹, přičemž i takové konstrukce v právním řádu existují. Takový přístup se vyskytuje u připojování pozemních komunikací³⁰², ale i v recentní stavební úpravě povolování souboru staveb v rámci společného územního a stavebního řízení³⁰³, dle níž mají stavební úřady příslušné k umístění či povolení vedlejší stavby³⁰⁴ toliko postavení dotčeného orgánu a pro potřeby vydání společného povolení vydávají namísto rozhodnutí závazná stanoviska. Závazné stanovisko umístující či povolující vedlejší stavbu ovšem v řadě případů vyžaduje (*primární*) závazná stanoviska, s čímž se pojí řada obtížně řešitelných důsledků. Pokud by vyžadovaly závazné stanovisko shodně jak stavba hlavní, tak i stavba vedlejší, patrně by stačilo vydat a subsumovat ve výsledném povolení jediné závazné stanovisko, byť do doby vydání tohoto závazného stanoviska by zřejmě nemohl vydat dotčený stavební úřad své dílčí závazné stanovisko k vedlejší stavbě. Pokud by odůvodňovalo vydání závazného stanoviska pouze umístění či povolení vedlejší stavby, obsahově by se toto primární závazné stanovisko sice vztahovalo pouze k této stavbě, avšak subsumováno by mělo být výlučně prostřednictvím výsledného povolení. To má zásadní důsledek pro připuštění obrany proti těmto primárním závazným stanoviskům, základním procesním předpokladem pro aktivaci postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ je totiž subsumpce závazných stanovisek v koordinovaném rozhodnutí, shodně by pak měl být připuštěn soudní přezkum těchto podkladových aktů (§ 75 odst. 2 SŘS). S těmito závaznými stanovisky je nutno nakládat jako s běžnými závaznými stanovisky při posouzení důvodů přerušení navazujícího řízení (§ 149 odst. 3 SpŘ) či obnovy navazujícího řízení (§ 149 odst. 7 SpŘ), v otázce přiznání postavení dotčených orgánů, otázkou je pak i problematika řešení rozporu (kap. 6.3.) S ohledem k výše uvedenému se jeví tato konstrukce nejen těžkopádně, ale

³⁰⁰ Ust. §27 odst. 6 LesZ: „Na řízení o schvalování plánů nebo povolování jejich změn se nevztahují obecné předpisy o správním řízení (...)“ je nutno vyložit v souladu s ust. §180 odst. 1 SpŘ tak, že jde o správní řízení a správní rozhodnutí dle 2. části SpŘ, jehož podkladem je závazné stanovisko orgánu ochrany přírody dle ust. §4 odst. 3 PřKrZ, jehož závazná povaha je zdůrazněna v ust. §27 odst. 1 LesZ, dle něhož orgán státní správy lesů schválí LHP, pouze pokud není v rozporu s tímto zákonem a ostatními právními předpisy.

³⁰¹ Oproti tomu multiplikace závazných stanovisek v horizontální linii se nevymyká podstatě subsumpce, jde pouze o jeden ze symptomů přeregulovanosti zvláštní části správního práva.

³⁰² Dle ust. §10 odst. 5 PozKomZ se povolení silničního správního úřadu k připojení nemovitosti na pozemní komunikaci či k připojení pozemních komunikací pro účely společného územního a stavebního řízení vydává formou závazného stanoviska, přičemž podkladem pro dané povolení je dle kategorie pozemní komunikace buď závazné stanovisko MV či závazné stanovisko Policie ČR.

³⁰³ Ust. §94j odst. 2 StZ a úprava povolování souboru staveb formou společného územního a stavebního řízení, zakotvená novelou StZ zák.č. 225/2017 Sb.

³⁰⁴ Dle ust. §2 odst.9 StZ se vedlejší stavbou v souboru staveb rozumí „stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zabezpečuje užitelnost stavby hlavní nebo doplňuje účel užívání stavby hlavní.“

v podstatě nemá žádné opodstatnění, nastíněné řetězení závazných stanovisek po vertikální linii je proto nutno odmítnout.

Certifikát autorizovaného inspektora

Specifickou kategorií je i vztah závazných stanovisek k certifikátu autorizovaného inspektora. Byť jde o specifický a poměrně omezeně využitelný institut, který je výlučně doménou stavebního práva, na totožné bázi mohou fungovat teoreticky i povolovací režimy dle jiných právních úprav, a proto má smysl alespoň rámcově poukázat na některá specifika subsumpce, která ho provázejí. Z platné úpravy lze dovést, že oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117 StZ) představuje dle ust. § 108 odst. 4 StZ rovnocennou alternativu stavebního povolení (oznámení lze využít i v případě změn stavby před dokončením dle ust. § 118 StZ), autorizovaný inspektor je garantem a odpovědnou osobou (§ 147 StZ) za splnění předpokladů pro provedení stavby (§ 111 StZ) a mimo jiné i za soulad dokumentace záměru se závaznými stanovisky, jakož i za vzájemný soulad opatřených závazných stanovisek. Mezi náležitosti certifikátu autorizovaného inspektora (§ 111 odst. 3 StZ) patří vyhodnocení, zda a jak jsou splněny požadavky dle ust. § 111 odst. 1 a 2 StZ, včetně uvedení, jak jsou respektovány požadavky uplatněné dotčenými orgány. Závazná stanoviska jsou součástí oznámení stavebního záměru (§ 117 odst. 2 písm. e) StZ) a dle ust. § 4 odst. 2 písm. a) StZ jde o závazná stanoviska pro úkon autorizovaného inspektora. Povaha certifikátu se stala již od jeho zavedení předmětem odborného diskursu³⁰⁵, v judikatuře³⁰⁶ nakonec převážil názor, že jde o plnění ze soukromoprávní smlouvy, aniž by šlo o vrchnostenský akt, při jehož vydání by autorizovaný inspektor vykonával působnost v oblasti veřejné správy³⁰⁷. V kontextu fungování subsumpce vyvolává kontroverze především fakt, že závazná stanoviska navzdory své akcesorické povaze nejen že nejsou inkorporována do žádného rozhodnutí ani do jiného projevu vůle vykonavatele státní správy (úkon dle 4. části SpŘ, veřejnoprávní smlouva), ale právo provést oznámený stavební záměr vzniká bez interakce stavebního úřadu marným uplynutím lhůty k podání námitek či výhrad. Závazná stanoviska se tedy nepromítají do žádného aktu orgánu veřejné moci, ale mají *de facto* přímý externí účinek. Na věci nemění nic ani formalizované rozhodování nadřízeného stavebního úřadu o zamítnutí námitek či výhrad pro

³⁰⁵ Srov. PLOS, Jiří. K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů. *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 1-2, 2-10. ISSN 1211-6386, či dále STAŠA, Josef. Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti? *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 3, 56-62. ISSN 1211-6386.

³⁰⁶ Z rozsudku NSS č.j. **Konf 25/2012-9** ze dne 6.9.2012 lze cit.: „*Autorizovaný inspektor jmenovaný podle § 143 a násl. stavebního zákona z roku 2006 není správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Jím vydaný certifikát (§ 117 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 správního řádu z roku 2004, § 65 s. ř. s.) přezkoumatelným ke správní žalobě soudem, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené se stavebníkem.*“

³⁰⁷ Veřejnoprávní povaha certifikátu a konsekventně pak postavení autorizovaného inspektora jako nepřímého vykonavatele státní správy byly naopak dříve dovozeny v rozsudku NSS č.j. **9 As 63/2010-111** ze dne 4.8.2010, dle rozsudků NSS č.j. **2 As 37/2011-81** ze dne 25.5.2011, č.j. **9 As 99/2010-71** ze dne 15.2.2011 a č.j. **7 As 34/2011-53** ze dne 28.4.2011 autorizovaný inspektor vystupuje v omezeném rozsahu jako správní úřad.

nepřípustnost, nedůvodnost či opožděnost, které není rozhodnutím podmíněným závazným stanoviskem, ale toliko rozhodnutím o uplatněné námitce či výhradě³⁰⁸.

Veřejnoprávní smlouvy

Teoretickou reflexi zaslouží i vztah závazných stanovisek k institutu veřejnoprávních smluv, v kontextu problematiky koordinovaných rozhodnutí jde především o subordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 161 SpŘ) jakožto alternativy ke koordinovaným rozhodnutím. Nahrazení koordinovaných rozhodnutí veřejnoprávními smlouvami je v českém právu realitou, teorie má co do činění s konceptem *subordinačních koordinovaných veřejnoprávních smluv*³⁰⁹ jakožto finálních aktů. Jakkoli jde v platném právu toliko o další případ modifikace pojmových znaků závazného stanoviska dle ust. § 149 SpŘ, problematika subsumpce správních aktů v kontextu této konsensuální formy správní činnosti nabývá zcela nový rozměr. Skutečně funkční náhrada koordinovaných rozhodnutí musí být v řadě hmotněprávních i procesních aspektů propracována, nejde jen o otázky týkající se administrace podkladových aktů (proces vydávání a oznamování závazných stanovisek), ale i otázky postavení dotčeného orgánu v kontrakčním procesu (resp. zda a za jakých předpokladů má být dotčený orgán přímo stranou veřejnoprávní smlouvy, či zda má být dotčený orgán jen původcem jednostranného podkladového aktu), otázky týkající se procesu řešení sporů z tohoto typu veřejnoprávních smluv, či problematika dozorčích prostředků (přezkumné řízení). Sjednávání a uzavírání subordinačních veřejnoprávních smluv lze označit za dvoustrannou (popř. vícestrannou) správní činnost konsensuálního typu, umožňující právně rovnocenným způsobem regulovat veřejnoprávní vztahy shodným způsobem jako prostřednictvím jednostranných vrchnostenských aktů³¹⁰. Subordinační veřejnoprávní smlouvy představují právem aprobovaný souhlasný projev vůle subjektu veřejné správy a osoby či osob, vůči kterým směřuje výkon veřejné správy. Zpravidla jde o tzv. elektivní subordinační veřejnoprávní smlouvy jakožto alternativy k vydání správních aktů, právní úprava by v tomto ohledu měla vždy garantovat rovnocennou úroveň ochrany práv dotčených osob, ale i dotčeným veřejným zájmům³¹¹, což je aspekt, který by měl předurčovat i podobu právní úpravy subordinačních koordinovaných veřejnoprávních smluv. Z vrchnostenské pozice vystupuje jako strana výhradně příslušný

³⁰⁸ Dle ust. §117 odst. 5 StZ je rozhodování o výhradách výlučně v gesci stavebního úřadu, a to i pokud jde o výhrady dotčených orgánů. Výhrady nesměřují k odborné stránce věci, k čemuž by již bylo namístě zakotvit působnost dotčených nadřízených orgánů.

³⁰⁹ Nikoli však koordinačních veřejnoprávních smluv, což je doktrinální označení pro typ veřejnoprávních smluv dle ust. §160 SpŘ, uzavíraných mezi subjekty veřejné správy.

³¹⁰ V prvopočátku J.Hoetzel považoval veřejnoprávní smlouvy za sporné partie práva veřejného vůbec, následně o nich referoval jakožto o alternativě vůči správním aktům. Srov. HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer. 1929. S. 43. Veřejnoprávní smlouvy našly odraz i v prvorepublikové judikatuře, viz např. Boh. A. 3595/24. V prostředí veřejné správy 21.století jde však již o etablovanou formu správní činnosti, a to nejen v tuzemském právu, ale i v řadě evropských právních řádů.

³¹¹ Tento princip je výslovně zmíněn kupř. v ust. §4 odst. 1 StZ, dle něhož: „*Stanoví-li tak tento zákon, mohou orgány územního plánování a stavební úřady uzavřít s žadatelem veřejnoprávní smlouvu místo vydání správního rozhodnutí. Tím nesmí být dotčena práva a oprávněné zájmy dotčených osob a zájmy dotčených orgánů*“. Ochrana jednotlivých veřejných zájmů je sice neobratně personifikována jako „zájmy dotčených orgánů“, je však zřejmé, že se tím rozumí zájmy chráněné dle zvláštních zákonů těmito dotčenými orgány.

subjekt veřejné správy, v kontextu subordinačních koordinovaných veřejnoprávních smluv je však otázkou tvorba a projev společné vůle navenek s ohledem na pluralitu orgánů, jejichž dílčí projevy vůle spoluutvářejí obsah takové veřejnoprávní smlouvy. Lze předestřít dvě modelová řešení, za stát může v kontrakčním procesu vystupovat buď současně více vykonavatelů státní správy, jejichž souhrnný projev vůle je předpokladem uzavření této veřejnoprávní smlouvy ze strany státu. Druhou eventualitou je zákonné závazné určení vykonavatele státní správy, který veřejnoprávní smlouvu uzavře (*kontrakční gestor*), kdy dílčí projevy vůle ostatních dotčených orgánů budou mít jednostrannou autoritativní povahu, vykazující znaky dílčích nesamostatných správních aktů (závazných stanovisek), které budou projednány v kontrakčním procesu za výlučné účasti kontrakčního gestora a toliko inkorporovány do výsledné veřejnoprávní smlouvy.

Jde-li o platné právo, úprava subordinačních veřejnoprávních smluv na obecné úrovni (§ 161 SpŘ) opravňuje uzavřít tento typ veřejnoprávní smlouvy správnímu orgánu s osobou, která by byla hlavním účastníkem, a to i namísto vydání rozhodnutí, aniž by SpŘ zvláště upravoval případy nahrazení koordinovaných rozhodnutí³¹², obecná úprava ve SpŘ je nadto jen rámcová, jelikož přímo nezakotvuje obecnou možnost sjednávat subordinační veřejnoprávní smlouvy³¹³. Právním základem koordinace (resp. subsumpce závazných stanovisek do obsahu veřejnoprávních smluv) nemůže být ani ust. § 164 odst. 3 SpŘ³¹⁴, a to nejen protože pro souhlas je předurčena forma samostatného správního rozhodnutí³¹⁵, ale i z důvodu opačné časové souslednosti, totiž zatímco závazné stanovisko je podkladový úkon přímo spoluutvářející obsah veřejnoprávní smlouvy, souhlas je dle zmíněného ustanovení koncipován fakticky jako posteriorní schválení finalizovaného obsahu uzavřené smlouvy. Konkrétní podoby subordinačních koordinovaných veřejnoprávních smluv jsou proto záležitostí zvláštních úprav, které alespoň implicitně připouštějí subsumpci závazných stanovisek do obsahu veřejnoprávních smluv, v platném právu jde především o stavební právo. Jak již bylo zmíněno, závazná stanoviska určená jako podklad pro subordinační veřejnoprávní smlouvy představují další případ modifikace ust. § 149 SpŘ, závazné stanovisko je základním předpokladem pro budoucí konsensuální projev a svou povahou stále jednostranným dílčím projevem vůle

³¹² V maďarské úpravě jsou na obecné úrovni ukotveny i koordinované veřejnoprávní smlouvy. Srov. ust. §76 odst. 4 zák. 2004 évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 2004. XII. 28 (maďarský správní řád): „If the opinion of a special authority is required in an administrative action, the agreement may be concluded only in possession of the special authority's consent and if the requirements and conditions specified in the special authority's opinion are installed into the agreement.“. V současné úpravě (SpŘ z roku 2016) je stanovisko dotčeného orgánu dle ust. §92 odst. 2 SpŘ koncipováno jako obsahová náležitost uzavřené veřejnoprávní smlouvy.

³¹³ Obecnou možnost sjednávat veřejnoprávní smlouvy upravuje naopak ust. §54-62 VwVfG (německého správního řádu), dle jehož ust. §54 platí, že: „Právní vztah v oblasti veřejného práva může být založen, měněn nebo zrušen (veřejnoprávní smlouvou), pokud to není v rozporu s právními předpisy. Zejména pak může úřad, místo vydání správního aktu, uzavřít veřejnoprávní smlouvu s tím, kdo by byl jinak adresátem správního aktu.“

³¹⁴ Ust. §164 odst. 3 SpŘ stanoví, že: „Jestliže zákon stanoví, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu, je veřejnoprávní smlouva uzavřena dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Správní orgán, který dal souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy, zveřejní veřejnoprávní smlouvu na své úřední desce.“

³¹⁵ To plyne především ze zmínky o právní moci souhlasu. Formu správního rozhodnutí takovému souhlasu přisuzuje i komentářová literatura. Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664. Str. 1290.

dotčeného správního orgánu, který neztrácí povahu závazného stanoviska, má-li být určen pro budoucí obsah veřejnoprávní smlouvy, ostatně v době vydání závazného stanoviska nemusí být povaha finálního aktu ani postavena najisto, žadatel může využít institut elektivní veřejnoprávní smlouvy dokonce i ve fázi probíhajícího navazujícího správního řízení, uzavření smlouvy pak představuje samostatný zastavovací důvod navazujícího řízení (§ 161 odst. 2 SpŘ)³¹⁶. Dle české právní úpravy je pak pravidlem, že závazná stanoviska předkládá žadatel v rámci návrhu na uzavření smlouvy (*finalizovaný návrh*), do kontrakčního procesu by bylo možno implementovat *de lege ferenda* ale i model čisté subsumpce. Shodně jako v případě koordinovaných rozhodnutí, za výsledný obsah subordinační koordinované veřejnoprávní smlouvy je vždy odpovědný správní orgán, který návrh na její uzavření akceptoval, akceptací je totiž stvrzena bezrozpornost shromážděných závazných stanovisek, v opačném případě by takový návrh nemohl být přijat (§ 159 odst. 2 SpŘ). Jde-li o souvztažnost obou aktů (závazné stanovisko – veřejnoprávní smlouva), obsah závazných stanovisek je shodně jako v případě správních aktů následně promítnut do výsledné podoby veřejnoprávní smlouvy a inkorporován do jejího obsahu, a to v podobě veřejnoprávního závazku žadatele dodržet obsah závazného stanoviska. Lze však zmínit i některé zahraniční úpravy, které souhlasem dotčeného orgánu podmiňují až účinnost sjednané veřejnoprávní smlouvy³¹⁷. V českém právu je však časová souslednost *závazné stanovisko – následně uzavřená veřejnoprávní smlouva* pravidlem, minimálně závazná stanoviska obsahující podmínky je nutno zapracovat přímo do obsahu veřejnoprávní smlouvy, v opačném případě by žadatel (*kontrahent*), vyjádřil vůli k uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž obsah by byl finalizován *ex post* mimo dispozici této smluvní strany, analogický problém by vyvstal i v případě souhlasu dotčených osob (§ 168 SpŘ). Tuto nezbytnou časovou souslednost pak reflektují i zvláštní úpravy, především jde o zmíněnou oblast stavebního práva, subordinační koordinované veřejnoprávní smlouvy se etablovaly především ve stavební úpravě, součástí návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy dle ust. § 78a StZ musejí být závazná stanoviska³¹⁸, v případě návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby dle ust. § 116 StZ jde o uvedení podmínek, vyplývajících ze závazných stanovisek dotčených orgánů, k jejichž splnění se žadatel zavazuje. Pravidlem by taktéž mělo být, že veřejnoprávní smlouva podmíněná závazným stanoviskem rovněž zakládá dozorovou působnost dotčeného orgánu, který vydal závazné stanovisko³¹⁹.

V širších souvislostech fungování úpravy veřejnoprávních smluv lze poznamenat, že právo v současnosti nereflektuje procesní specifika koordinovaných smluv ani ve vazbě na správní

³¹⁶ Dle ust. §161 odst. 2 SpŘ platí, že: „*Veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít i po zahájení řízení podle části druhé. Poté, co veřejnoprávní smlouva byla uzavřena, správní orgán usnesením řízení zastaví.*“

³¹⁷ Srov. ust. §101 odst. 3 estonského SpŘ: „*If a contract under public law is entered into instead of issue of an administrative act to be issued with the consent of another administrative authority, the administrative act shall not enter into force before the other administrative authority grants consent thereto.*“, či ust. §19b odst. 3 bulharského SpŘ: „*Where a special law requires the prior consent or opinion of another administrative authority for conclusion of an administrative contract, the contract shall take effect after the relevant administrative authority has given its consent or opinion in the manner prescribed by the law.*“

³¹⁸ Ust. §78a odst. 2 StZ.

³¹⁹ Ve stavební úpravě je dané pravidlo výslovně zakotveno v ust. §4 odst. 6 StZ.

rozhodování, které se s těmito druhy veřejnoprávních smluv pojí, což se projevuje ve všech druzích správního rozhodování³²⁰. Tak kupř. v přezkumném řízení ve vztahu ke koordinovaným veřejnoprávním smlouvám uzavřeným v rozporu s právními předpisy (§ 165 SpŘ) je nejasná vazba přezkumného řízení na ust. § 149 odst. 6 SpŘ, obnova řízení s ohledem na povahu veřejnoprávních smluv nepřichází v úvahu. Právní úprava tak zřejmě nevylučuje, aby v přezkumném řízení dle ust. § 165 SpŘ byla shledána nezákonnost veřejnoprávní smlouvy i z důvodu nezákonnosti závazného stanoviska bez dalšího, aniž by takovému postupu muselo předcházet formalizované zrušení předmětného závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, takový předpoklad ze zákona nevyplývá, zvláštní pravidla v tomto ohledu neupravují ani zvláštní předpisy. Nezákonnost subordinační koordinované veřejnoprávní smlouvy implikuje nezákonnost závazného stanoviska, které je její součástí, jakož i absence závazného stanoviska, jde tedy o shodné důsledky (vady) jako u koordinovaných rozhodnutí³²¹. Výše nastíněným postupem je však fakticky posuzována zákonnost závazných stanovisek nikoli odborně způsobilým dotčeným nadřízeným orgánem, nýbrž vždy pouze správním orgánem příslušným k provedení přezkumného řízení podle ust. § 165 odst. 5 SpŘ, dotčenému orgánu jakožto původci závazného stanoviska není přiznáno jak účastenství v přezkumném řízení ve smyslu ust. § 165 odst. 6 SpŘ jakožto správnímu orgánu, jehož souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy (§164 odst. 3 SpŘ), ale ani postavení dotčeného orgánu v přezkumném řízení. Ostatně obecná úprava přezkumného řízení subordinačních veřejnoprávních smluv ve SpŘ neupravuje ani časové omezení jejich přezkumu, tato omezení jsou pak zakotvována ve zvláštních úpravách. I zde však lze shledat jisté diskrepance, časová limitace zásahů do zákonnosti těchto typů smluv a koordinovaných rozhodnutí se liší, kupř. již zmíněná stavební úprava v rámci speciality ke SpŘ zakotvuje meze uplatnění dozorčích prostředků u subordinačních veřejnoprávních smluv (ať již nahrazujících koordinovaná či jednoduchá rozhodnutí), které lze přezkoumat v přezkumném řízení po omezenou dobu³²². Oproti tomu v případě koordinovaných rozhodnutí dle StZ bylo možno obnovit navazující řízení v důsledku zrušeného závazného stanoviska (§ 149 odst. 6 SpŘ) dle SpŘ po delší dobu 3 let, což se však naopak změnilo s novelou zák. č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018, dle níž není obnova řízení koordinovaných rozhodnutí přípustná (§ 4 odst. 11 StZ).

Dalším typem řízení spojeného s veřejnoprávními smlouvami je správní rozhodování o návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy (§ 167 SpŘ), skutečnosti odůvodňující podání návrhu na zrušení subordinační koordinované veřejnoprávní smlouvy dle ust. § 167 odst. 1 písm. b), c),

³²⁰ Jde o přezkumné řízení týkající se veřejnoprávních smluv, uzavřených v rozporu s právními předpisy (§165 SpŘ), rozhodování o návrzích na zrušení veřejnoprávní smlouvy (§167 SpŘ), a konečně řešení sporů z veřejnoprávních smluv (§169 SpŘ).

³²¹ Byť i u subordinačních veřejnoprávních smluv lze teoreticky zvažovat jejich nicotnost. Srov. PŘÍKOPA, Vojtěch. Nicotnost veřejnoprávních smluv. *Právní rozhledy*. 2017, 15-16/2017, 552-555. ISSN 1210-6410. Vady závazného stanoviska či jeho absence však implikují toliko rozpor veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, shodně jako v případě koordinovaných rozhodnutí (kap. 3.3.2.).

³²² Dle ust. §78a odst. 9 StZ, popř. dle ust. §116 odst. 7 StZ, lze přezkumné řízení zahájit ve lhůtě 1 roku od účinnosti smlouvy, přičemž rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců od účinnosti takové smlouvy.

d) a e) SpŘ se mohou vztahovat též k části obsahu veřejnoprávní smlouvy, který je tvořen závazným stanoviskem. Navzdory tomu ovšem dotčený orgán nejen že není oprávněn podat návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, jelikož není její smluvní stranou, ale ani ze zákona nefiguruje v roli dotčeného orgánu v řízení o návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy dle ust. § 167 SpŘ. Konečně obsah závazných stanovisek může být i předmětem sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 169 SpŘ) v režimu sporného řízení dle ust. § 141 SpŘ, k provedení řízení je dle ust. § 169 odst. 1 písm. d) SpŘ příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou této veřejnoprávní smlouvy. Navzdory tomu, že spor se může týkat i obsahu závazného stanoviska, ust. § 169 SpŘ nikterak nepočítá s ingerencí dotčeného orgánu, jehož závazné stanovisko by bylo předmětem sporu, ani s účastí dotčeného nadřízeného orgánu, rovněž ust. § 141 SpŘ nepočítá s hlavní účastí ani s vedlejší účastí ani s jiným postavením dotčeného orgánu, odbornost v oboru působnosti dotčeného orgánu pak nemusí mít nejen správní orgán účastnící se řízení jakožto strana, ale ani správní orgán jemu nadřízený ve smyslu ust. § 169 odst. 1 písm. d) SpŘ, který takový spor ze subordinační veřejnoprávní smlouvy rozhoduje. Ve všech těchto typech správního řízení, vztahujících se k subordinačním koordinovaným veřejnoprávním smlouvám, lze proto uvažovat minimálně o neformální spolupráci s dotčenými orgány či dotčenými nadřízenými orgány, a to k vyjasnění odborných otázek v řízení, které by se pojily k obsahu závazných stanovisek.

Další rovinnou problematiky vztahu veřejnoprávních smluv a závazných stanovisek je dále možnost uplatnění veřejnoprávních smluv jako náhrady závazných stanovisek, určených pro správní rozhodnutí či pro jiné veřejnoprávní smlouvy. Taková eventualita však *de lege lata* odporuje pojmovému znaku veřejnoprávní smlouvy jakožto dvou či vícestranného úkonu, který přímo zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 odst. 1 SpŘ), otázkou by však byla i udržitelnost jejich fungování. Z hlediska optimalizace rozhodovacího procesu by se proto měly úvahy o případných legislativních změnách upínat spíše přímo k fázi sjednávání a uzavírání subordinačních koordinovaných veřejnoprávních smluv a úloze dotčených orgánů v kontrakčním procesu, konsekventně by pak měla být věnována pozornost i úloze a postavení dotčených orgánů ve zmíněných akcesorických správních řízeních, navázaných na veřejnoprávní smlouvy. Na úspěšnosti takového úsilí pak může být do značné míry závislý i další vývoj a osud reálné využitelnosti tohoto specifického druhu veřejnoprávních smluv.

3. Náležitosti, obsah a vady závazných stanovisek

3.1. Náležitosti závazných stanovisek

Závazná část

Nahlížíme-li na závazné stanovisko z kvalitativního hlediska, lze se blíže zabývat jeho strukturou a jeho jednotlivými komponenty. S atributem závaznosti je pojí otázka vyjádření závazné vůle, resp. rozhraničení mezi závaznou částí závazného stanoviska a jeho odůvodněním. Výroková část či výrok jsou v nauce i judikatuře pojmově spjaty primárně s rozhodnutími³²³, rozhraničení mezi odůvodněním a výrokovou částí je namísto dovozovat ale i ve vztahu k závazným stanoviskům. Potřebou vymezit výrokovou část závazných stanovisek se zabývala i judikatura, která terminologicky operovala s *výrokem* závazného stanoviska³²⁴, s přihlédnutím k absenci přímých účinků závazného stanoviska navenek lze uvažovat spíše o *quasi-výrokové* části závazného stanoviska. K vyjasnění terminologie došlo v pozitivním právu od 1.1.2018, obdoba výrokové části rozhodnutí u závazných stanovisek byla v ust. § 149 odst. 2 SpŘ přílehlavě označena jako „závazná část“³²⁵. V závazné části se 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 založen³²⁶. Ačkoli se jeví textace oproti znění ust. § 68 odst. 2 SpŘ („právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno“) jako podrobnější, jelikož výslovně zmiňuje nejen kompetenční ustanovení, ale i veškerá ostatní rozhodná ustanovení, jde o shodné náležitosti. Byť jde o jeden ze základních požadavků na konkretizaci závazného stanoviska, nedostatečné uvedení příslušných ustanovení však nemusí vždy implikovat nezákonnost, povahu a míru nedostatků je nutno posuzovat *ad hoc*³²⁷. Závazná část závazného stanoviska především musí představovat závazné rozřešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, a to s jednoznačným závěrem, zda jde o závazné stanovisko

³²³ K podstatě výrokové části srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. **2 As 34/2006-73** ze dne 5.1.2008, z něhož lze cit.: (výrok) „*kteřá je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabyt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.*“, též rozsudek VS v Praze sp.zn. **6 A 154/94** ze dne 13.8.1996, obdobně náleží ÚS sp.zn. **IV.ÚS 772/02** ze dne 3.11.2003.

³²⁴ Z rozsudku NSS č.j. **2 As 3/2009-128** ze dne 15.5.2009 lze cit.: „*Vydá-li orgán státní památkové péče závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je třeba, aby to, zda jsou plánované stavební práce z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, případně za jakých podmínek, uvedl do výroku závazného stanoviska. Další doporučení a upozornění uvedená pouze v odůvodnění závazného stanoviska nejsou pro stavební úřad závazná.*“.

³²⁵ Novela SpŘ zák.č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018.

³²⁶ Shodně jako u rozhodnutí je dle ust. §68 odst. 2 SpŘ nutno uvést „*právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno*“, označení účastníků řízení nepřichází v úvahu, v procesu vydání závazného stanoviska nelze dovést účastenství osob.

³²⁷ Benevolentní přístup lze vysledovat i v judikatuře, z rozsudku NSS č.j. **6 Ads 17/2013-25** ze dne 25.4.2013 lze vyčíst, že: „*Podle § 68 odst. 2 správního řádu se ve výrokové části správního rozhodnutí uvedou právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. Omezí-li se výčet právních ustanovení jen na paragraf právního předpisu, namísto přesnějšího odkazu na jeho ustanovení podle podrobnějšího členění (odstavce, písmena, body), nejde o tak závažný nedostatek náležitosti správního rozhodnutí, jež by sám o sobě vedl k jeho nezákonnosti.*“.

kladné či záporné³²⁸, popřípadě obsahovat vedlejší ustanovení, která dotčený orgán na základě zákonného zmocnění stanoví. Zásadní je pak požadavek na zřetelné odlišení závazné části od odůvodnění, aplikační správní praxi mnohdy provází nevalná štábní kultura zpracování závazných stanovisek a obě části závazného stanoviska nepřipustně splývají v jedno, což je zavádějící postup nejen pro účastníky řízení, ale i pro správní orgán v navazujícím řízení, pro případnou indikaci a řešení rozporu, ale též i pro uplatnění sekundárních institutů (výkon dozoru, správní trestání). Jde-li o atributy správního aktu – právní moc a (exekuční) vykonatelnost, popřípadě jiné právní účinky, ty se váží výlučně ke koordinovanému rozhodnutí, u závazných stanovisek je určující toliko jejich platnost (blíže kap. 6.2.). Na závazná stanoviska proto nelze vyznačovat doložku právní moci a vykonatelnosti, a to ani v případě, že se tato závazná stanoviska již stala součástí koordinovaného rozhodnutí, která samo nabylo právní moci. Na požádání žadatele lze opětovně vydat stejnopis již vydaného závazného stanoviska, analogicky pak lze vydat i stejnopis závazné části (§ 75 odst. 2 SpŘ), ten ovšem nemůže být způsobilým podkladem (přílohou) žádosti o zahájení navazujícího řízení. Ostatní účastníci řízení, v němž má být či bylo vydáno koordinované rozhodnutí, mají právo nahlížet do správního spisu o vydaném závazném stanovisku, což zahrnuje i právo na pořízení kopie této součásti spisu.

Odůvodnění závazných stanovisek

Požadavek na řádné odůvodnění aktu je dle nauky i konstantní judikatury základním atributem práva na spravedlivý proces, esenciální funkci odůvodnění lze spatřovat v doložení zákonnosti a správnosti vydaného aktu, jednou z nejdůležitějších vlastností aktu a jeho legitimacy je jeho přesvědčivost³²⁹, na řádném odůvodnění je pak nutno obzvláště trvat v případech rozhodování s uplatněním správní diskrece. Vložením ust. § 149 odst. 2 SpŘ s účinností počínaje 1.1.2018 SpŘ nově stanoví elementární požadavky na odůvodnění závazného stanoviska, z něhož musí být seznatelné „*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.*“. V souvislosti s tím pak příliš nepřekvapí, že požadavek na řádné odůvodnění závazných stanovisek dovozovala na základě přiměřené aplikace náležitostí správního rozhodnutí dle ust. § 68 SpŘ již starší judikatura³³⁰, rovněž ve slovenském právním řádu při absenci výslovné zákonné úpravy považovala odůvodnění za nedílnou součást závazných stanovisek i judikatura slovenského Najvyššieho súdu³³¹. Jakkoli

³²⁸ Dle usnesení ÚS sp.zn. **II.ÚS 3831/14** ze dne 6.5.2015: „*Vydá-li Ministerstvo vnitra na žádost generálního ředitelství Úřadu práce závazné stanovisko dle § 60a odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, musí toto stanovisko být jednoznačně formulované, tedy buď souhlasné, nebo nesouhlasné.*“.

³²⁹ Rozsudek NSS č.j. **9 As 71/2008-67** ze dne 10.6.2010, k požadavkům na řádné odůvodnění dále rozsudky NSS č.j. **2 As 37/2006-63** ze dne 21.12.2006 a č.j. **7 As 13/2006-105** ze dne 17.5.2007.

³³⁰ Rozsudek NSS č.j. **7 A 86/2001** ze dne 17.6.2003: (pro stanovisko) „*platí, že musí kromě závěru o tom, zda vývoz neohrozí druh na přežití, obsahovat i náležité odůvodnění, z něhož lze seznat důvody, pro něž bylo zvláště negativní stanovisko vydáno.*“.

³³¹ Z rozsudku Najvyššieho súdu č.j. **5 Sžp/21/2013** ze dne 30.10.2014 lze cit.: „*Závazné stanoviská dotknutých orgánov verejnej správy sú vydávané na základe zákonom povolenej voľnej úvahy správneho orgánu, musia byť vždy odôvodnené tak, aby boli spôsobilým predmetom preskúmania v odvolacom konaní (§ 140b ods. 6 stavebného zákona) a následne i v konaní*

je závazné stanovisko úkon určený správnímu orgánu, odůvodnění závazného stanoviska je fakticky adresováno především účastníkům řízení, kteří mohou s jeho obsahem polemizovat. Z hlediska výsledku posouzení je odůvodnění záporného závazného stanoviska je důležité především z pohledu žadatele, odůvodnění kladného závazného stanoviska je naopak důležité především pro ostatní účastníky řízení s protichůdnými zájmy, podmíněná závazná stanoviska pak mohou zasahovat do postavení všech účastníků řízení. Odůvodnění závazného stanoviska, bez ohledu na jeho výsledek, je tedy klíčovým prvkem pro postavení a ochranu všech účastníků řízení. Odůvodnění závazných stanovisek však nemá jen externí účinky, ale směřuje i dovnitř veřejné správy, pokud jde o utváření a směřování správní praxe a hledání styčných bodů či naopak rozdílů u posuzovaných případů řešených v jednotlivých závazných stanoviscích. Správní orgán je povinen dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 SpŘ). Řádné odůvodňování závazných stanovisek v aplikační praxi v řadě agend sice stále činí problémy, situace se však postupně zlepšuje, a to především v důsledku obezřetnosti a proaktivního přístupu správních orgánů v navazujících řízeních, patrně zejména po četných letitých zkušenostech mnohých úřadů se soudním přezkumem jejich rozhodnutí. To však nic nemění na tom, že resignace na řádné odůvodňování závazných stanovisek ze strany dotčených orgánů je neakceptovatelný postup, který nelze tolerovat. Požadavek na odůvodnění závazného stanoviska platí dle SpŘ bezvýjimečně, ust. § 149 SpŘ žádné výjimky či úlevy nepřipouští. Prostor není ani pro přiměřenou aplikaci ust. § 68 odst. 4 SpŘ, dle něhož není třeba odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, pokud správní orgán všem účastníkům řízení v plném rozsahu vyhoví. Z restriktivního pojetí této výjimky³³² plyne předně nemožnost jejího uplatnění, pokud je rozhodování založeno na výkladu neurčitěho právního pojmu či na užití správní diskrece, což je ostatně podstatou rozhodování u většiny závazných stanovisek, nemožnost uplatnění této výjimky však lze dovést předně z důvodu, že v době vydání závazného stanoviska zpravidla není postaven najisto okruh účastníků navazujícího řízení, u něhož by bylo lze předpoklad „*plného vyhovění*“ zkoumat či snad presumovat. Byť v řízení o vydání závazného stanoviska žádní účastníci řízení nefigurují, tento požadavek se zjevně musí vztahovat i na potenciální účastníky navazujícího řízení, do jejichž právní sféry může být závazným stanoviskem (prostřednictvím koordinovaného rozhodnutí) zasaženo. Potřeba odůvodnění z důvodu ochrany práv ostatních dotčených osob je však upozaděna v případě souhlasů dle StZ, jejichž předpokladem je konsensuální prostředí³³³, *de lege lata* však zřejmě přesto neodůvodněná závazná stanoviska nepředstavují schůdnou variantu, striktně vzato by totiž nemohla být

pred súdom (§ 244 ods. 3 prvá veta OSP)“, či rozsudek Najvyššieho súdu č.j. **3 Sžp/9/2011** ze dne 6.3.2012, z něhož lze cit.: „Závazné stanovisko musí byť vždy odôvodnené tak, aby bolo spôsobilým predmetom preskúmania v odvolacom konaní (§140b ods. 6 stavebného zákona) a následne i v konaní pred súdom (§ 244 ods. 3 prvá veta O.s.p.). Toto záväzné stanovisko, vydané jako podklad pre rozhodnutie v spojenom územnom a stavebnom konaní, bolo nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.“

³³² Závěr č.88 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 26.3.2010.

³³³ Smysl odůvodnění souhlasů relativizuje i nauka. Kupř. STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 8-21. ISBN 978-80-87975-85-5.

způsobilým podkladem pro vydání souhlasu pro jejich rozpor s ust. § 149 odst. 2 SpŘ, nadto v době vydání závazného stanoviska nemusí být postaveno najisto, zda bude daný záměr způsobilý k této formě projednání³³⁴. Hraniční se z hlediska požadavků na odůvodnění pak mohou jevit konstrukce některých zvláštních úprav, požadující odůvodnění pouze v případě negativního závazného stanoviska³³⁵, výjimku z povinnosti odůvodňovat závazná stanoviska lze eventuálně ospravedlnit procesně-ekonomickými důvody v případě, že by podstatou obsahu kladného závazného stanoviska mělo být negativní zjištění dotčeného orgánu stran rozhodných skutečností jakožto předpoklad vydání koordinovaného rozhodnutí.

Diskutabilní může být i problematika přejímání odůvodnění závazných stanovisek v koordinovaném rozhodnutí. Závazná stanoviska jsou výjimkou ze zásady volného hodnocení podkladů a na to navázané povinnosti řádného odůvodnění úvah správního orgánu (§ 68 odst. 3 SpŘ), obsah závazných stanovisek je v koordinovaném rozhodnutí pouze přejímán. Obecný princip, že odůvodnění rozhodnutí nelze nahradit odkazem na obsah spisového materiálu, lze v případě koordinovaných rozhodnutí relativizovat, postrádalo by totiž smysl, aby byl obsah závazných stanovisek plně reprodukován v koordinovaném rozhodnutí, resp. aby odůvodnění závazných stanovisek bylo vždy v plném rozsahu citováno či v podstatných částech parafrázováno v odůvodnění rozhodnutí³³⁶, či aby byla závazná stanoviska nutně přílohami (nedílnými součástmi) koordinovaného rozhodnutí, takový přístup lze proto ve shodě s judikaturou zahrnout. Problematika odůvodnění závazných stanovisek se přitom netýká jen řešení přijatého v závazném stanovisku, konsekventní otázkou je pak způsob vypořádání námitek účastníků řízení proti obsahu závazných stanovisek, správní orgán zjevně může být již v prvoinstančním navazujícím řízení konfrontován s argumentací účastníků řízení směřující proti závaznému stanovisku, přičemž povinnost vypořádat veškeré námitky účastníků řízení je esenciální náležitostí rozhodnutí, naplňující podstatu účasti dotčených osob (bližší kap. 2.4.2.). Konkrétní námitky účastníků řízení, vznesené proti obsahu závazných stanovisek, proto zjevně nebude možné ve všech případech řešit pouhým odkazem na obsah těchto závazných stanovisek³³⁷. Nebude-li správní orgán odborně způsobilý na takové námitky adekvátně reagovat, nevyhnutelným procesním krokem se bude jevit spolupráce s dotčeným orgánem (§ 136 SpŘ) k opatření dodatečného vyjádření dotčeného orgánu³³⁸, čemuž recipročně odpovídá

³³⁴ Možnost vydat neodůvodněné závazné stanovisko dle ust. §149 SpŘ ve spojení s ust. §68 odst. 4 SpŘ *per analogiam* v případě, že by žadatel dotčenému orgánu doložil souhlasy všech dotčených osob jakožto předpoklad pro vydání souhlasu dle StZ, tak zůstává spíše teoretickou konstrukcí.

³³⁵ Kupř. požadavky na negativní závazné stanovisko krajského ředitelství Policie ČR dle ust. §4 odst. 1 zák.č. 259/2014 Sb., o prekurzorech výbušnin a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (zákon o prekurzorech výbušnin).

³³⁶ K nadbytečnosti takového kroku srov. rozsudek NSS č.j. **8 Azs 76/2018-59** ze dne 13.2.2019: „Z žádného právního předpisu ani judikatury naopak neplyne povinnost uvádět rozhodné důvody závazného stanoviska do odůvodnění samotného správního rozhodnutí. Tento požadavek je nadbytečný. Dle Nejvyššího správního soudu by naopak taková povinnost mohla v některých případech způsobit nepřehlednost vydaného správního rozhodnutí.“

³³⁷ Podrobný a ucelený rozbor judikatury srov. HEGENBARTOVÁ, Milena. Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů. *Stavební právo: bulletin*. 2016, č. 3, 7-18. ISSN 1211-6386.

³³⁸ Slovenská úprava v ust. §140b odst. 5 zák.č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), výslovně ukládá povinnost vyžádat si „od dotknutého orgánu stanovisko k námietkam“.

povinnost dotčeného orgánu takový podklad zpracovat a poskytnout. Daná povinnost dotčeného orgánu by byla zřejmě v krajních případech i vynutitelná podle ust. § 80 SpŘ ve spojení s ust. § 6 odst. 1 SpŘ ve spojení s ust. § 136 odst. 3 SpŘ. Požadavek na dostatečné vypořádání námitek je zjevně materiální, není proto určující, zda bude opatřeno přímo dodatečné vyjádření dotčeného orgánu jakožto původce závazného stanoviska, či zda bude přímo správní orgán odborně způsobilý na dané námitky svépomocně reagovat (kupř. krajský úřad na základě interní spolupráce mezi jednotlivými odbory). Ať tak či jinak, vzhledem k tomu, že půjde o reakci na námitky uplatněné přímo v navazujícím řízení, tyto úvahy již bude namíště přejmout přímo do odůvodnění koordinovaného rozhodnutí.

Poučení o opravném prostředku

V souvislosti s náležitostmi závazných stanovisek vyvstává i otázka existence, obsahu a rozsahu případné poučovací povinnosti v závazných stanoviscích. Poučovací povinnost je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 2 SpŘ), podstatou poučovací povinnosti je to, aby dotčené osoby pro neznalost právních předpisů neutrpěly postupem správního orgánu újmu³³⁹. Judikatura již v roce 2009³⁴⁰ na podkladě ust. § 154 SpŘ dovodila přiměřenou aplikaci ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí dle ust. § 67 a § 68 SpŘ (poučení o opravném prostředku předvídá ust. § 68 odst. 5 SpŘ)³⁴¹, otázka poučení však explicitně řešena nebyla. Dle ust. § 149 odst. 2 SpŘ ve znění od 1.1.2018 závazné stanovisko musí obsahovat závaznou část a odůvodnění, aniž by zákon jako součást závazného stanoviska předvídal poučení o opravném prostředku, logickým argumentem *a contr.* lze dospět k tomu, že zákon poučení jako součást závazného stanoviska nepředpokládá. Byť je po čtrnácti letech od účinnosti SpŘ v aplikační praxi nejen pro odbornou veřejnost víceméně notorií, že proti závaznému stanovisku nelze bezprostředně podat opravný prostředek, v případě závazných stanovisek opatřovaných na žádost však má smysl poskytnout žadateli informaci jednak o tom, že jde o závazný podkladový akt dle ust. § 149 SpŘ, jakož i doprovodnou informaci o tom, že proti obsahu závazného stanoviska lze brojit zprostředkovaně uplatněním opravného prostředku proti výslednému koordinovanému rozhodnutí. Absence takového poučení však nemůže implikovat nezákonnost, zákon takový požadavek nepředepisuje, ostatně žadateli bezprostředně nehrozí újma v podobě prekluze lhůt či jiný negativní důsledek. Naopak poučení ve znění, že proti závaznému stanovisku nelze podat opravný prostředek (odvolání), může být pro nepoučeného adresáta poněkud zavádějící, respektive evokující kategorickou nemožnost rozporovat jeho obsah, takového sdělení by se měl dotčený orgán vyvarovat.

³³⁹ Rozsah této povinnosti však není bezbřehý, smyslem poučovací povinnosti naopak není účastníkům řízení poskytnout komplexní návod k dosažení určitého výsledku. Srov. rozsudek NSS č.j. 5 As 1/2010-76 ze dne 14.10.2010 a rozsudek NSS č.j. 1 As 51/2010-214 ze dne 13.10.2010.

³⁴⁰ Rozsudek NSS č.j. 9 As 21/2009-150 ze dne 22.10.2009.

³⁴¹ Novela SpŘ zák.č. 225/2017 Sb., s účinností od 1.1.2018.

3.2. Obsah závazných stanovisek

Obsahová stránka závazného stanoviska představuje vlastní smysl tohoto úkonu, jde o výsledek meritorního posouzení zformulovaný dotčeným orgánem. Typově existují jak závazná stanoviska jednoduchá (souhlas či nesouhlas)³⁴², tak i složená závazná stanoviska obsahující vedlejší ustanovení (mody). Ve všech případech platí pro správní orgán vázanost celým obsahem závazného stanoviska, v koordinovaném rozhodnutí nelze abstrahovat pouze jeho část, zásadně je nutné promítnout závazné stanovisko jako nedílný celek. Obsahová (odborná) stránka závazného stanoviska tak v navazujícím řízení nemůže být opětovně hodnocena, to by bylo proti smyslu dělby rolí při posouzení věci mezi správním orgánem a dotčeným orgánem odvislé od odborné způsobilosti správního orgánu³⁴³. Roli správního orgánu však nelze marginalizovat na pouhou (formální) administraci podkladů, v obecné rovině lze klást zejména požadavek na jednoznačnost obsahu závazného stanoviska³⁴⁴, správní orgán je v navazujícím řízení oprávněn a v podstatě povinen posoudit formální stránku závazného stanoviska, především co do jeho srozumitelnosti, určitosti a úplnosti³⁴⁵. Ani obsahovou závaznost nelze vnímat absolutně, závaznost závazného stanoviska je předně limitována předmětem a rozsahem dílčího posouzení, které se uplatňuje výhradně v mezích veřejného zájmu, chráněného zvláštním předpisem³⁴⁶, podle něhož je závazné stanovisko vydáváno, tento přístup nachází odraz rovněž v judikatuře³⁴⁷. Ne vždy se však respektování těchto pravidel v praxi daří, doktrína má co do činění s excesivním výkonem působnosti dotčených orgánů, problematika se tak netýká jen správního rozhodování, ale i vydávání závazných stanovisek, v aplikační praxi se vyskytují nikoli neobvyklé případy, kdy jsou fakticky posuzovány otázky nesouvisející s věcně specializovanou agendou, jde o jednání *ultra vires*, odporující nejen základním zásadám činnosti správních orgánů³⁴⁸, ale především pak ústavním prerogativám pro výkon státní moci³⁴⁹. Excesivní výkon působnosti dotčeného orgánu při vydávání závazných stanovisek

³⁴² Rozsudek VS v Praze č.j. **5A 167/99-253** ze dne 28.3.2001: „při vydávání závazného stanoviska (...) je v pravomoci příslušného orgánu (...) buď vyslovit souhlas (případně i stanovit podmínky), anebo vyslovit nesouhlas“.

³⁴³ Rozdělení procesních rolí trvá dle ust. §149 odst. 5 SpŘ i v instancním postupu v odvolacím řízení (kap. 8.1.1.).

³⁴⁴ Z rozsudku MS v Praze č.j. **8A 62/2016-27** ze dne 8.9.2016 lze cit.: „Vydá-li Ministerstvo vnitřní na žádost generálního ředitelství Úřadu práce závazné stanovisko dle § 60a odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, musí toto stanovisko být jednoznačně formulované, tedy buď souhlasné, nebo nesouhlasné“.

³⁴⁵ Např. rozsudek KS v Plzni č.j. **30 A 57/2012-84** ze dne 27.2.2014, jehož právní věta (část) zní: „Posouzení přitom nepodléhá odborná stránka stanoviska ve smyslu její správnosti (to 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.“. Z rozsudku MS v Praze č.j. **8 A 127/2015-60** ze dne 14.3.2019 lze dále cit.: „Pokud obsah závazného stanoviska nesplňuje požadavky na úplnost, určitost a srozumitelnost, je povinností správního orgánu, který vede správní řízení, zajistit odstranění takových případných nedostatků, a to např. tím, že požádá dotčený orgán o doplnění či upřesnění závazného stanoviska.“.

³⁴⁶ Lapidárně věc vyjádřil J.Hoetzl konstatacemi: „Všeobecně lze věc formulovat tak, že správní úřad může látku k podmínkám čerpat pouze z okruhu veřejných zájmů, které určitá právní norma, která se aplikuje, má na mysli.“. Stov. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2.přepřpracované vydání. Praha: MELANTRICH A.S. V PRAZE, 1937. Vysokoškolské rukověti.

³⁴⁷ Dle rozsudku MS v Praze č.j. **10 Ca 53/2008-52** ze dne 24.9.2010 posouzení splnění obecných technických požadavků na výstavbu nespádá do gesce orgánu státní památkové péče, ale náleží výlučně stavebnímu úřadu, z toho důvodu se správní orgán v navazujícím řízení nemůže odchýlit od závěrů závazného stanoviska přijatých výlučně v působnosti dotčeného orgánu.

³⁴⁸ Ust. §2 odst. 2 SpŘ.

³⁴⁹ Ust. čl.2 odst. 3 Ústavy, popř. čl.2 odst. 2 LZPS.

může spočívat nejen v ingerenci do jiných oblastí mimo rámec jeho působnosti při tvorbě obsahu závazného stanoviska, ale i ve zohlednění aspektů posuzovaného záměru či činnosti, které nejsou či nemají být pro výsledek jeho posouzení relevantní³⁵⁰. Tyto neduhy se vyskytují i při koncipování vedlejších ustanovení, typicky v případě modifikace závazných stanovisek, kdy dotčený orgán podmíní realizaci záměru požadavky, které jsou mimo rámec jeho věcné působnosti. Nejen že k takovému řešení dotčený orgán není odborně způsobilý, ale především dané podmínky mohou nepřipustným způsobem nahrazovat regulaci, náležející do působnosti jiného či jiných dotčených orgánů. Je proto na místě, aby správní orgán, který vede navazující řízení, či kterýkoli jiný správní orgán, podal podnět k zahájení přezkumného řízení³⁵¹. Jsou-li excesivním postupem stížena výhradně vedlejší ustanovení závazného stanoviska a šlo-li by o zcela evidentní exces, neovlivňující celkové posouzení, lze vést úvahy, zda nelze připustit, aby přímo správní orgán příslušný k vydání koordinovaného rozhodnutí tuto skutečnost vyhodnotil a využil závazné stanovisko ve stávající podobě tak, že ho akceptuje s výhradou. Takový postup by musel být odůvodněn výjimečnými okolnostmi, popř. zvolen s ohledem na ochranu dotčených osob a zásadu hospodárnosti a rychlosti, a v neposlední řadě by musel být pečlivě odůvodněn v koordinovaném rozhodnutí. K takovému přístupu je však nutno zaujmout rezervovaný postoj, šlo by o prvek, který by mohl zpochybnit celkovou koncepci subsumpce, nehledě na riziko jeho nadužívání, resp. nejednoznačné mantinely, v jakých by bylo možno takový postup případně uplatnit.

Bezpodmínečná shoda objektů posouzení

Požadavek bezpodmínečné shody závazného stanoviska s koordinovaným rozhodnutím zahrnuje nejen vzájemnou bezrozpornost obsahu obou aktů, ale i shodu v předmětu posouzení (*causa decidendi*). Zatímco přímou obsahovou kolizi (*explicitní rozpor*) lze indikovat podstatně snadnějším způsobem, odhalit nesoulad v předmětu posouzení (*implicitní rozpor*) vyžaduje důkladnější přístup. Obecně platí, že dotčený orgán v závazném stanovisku musí posuzovat, byť z jiných zákonných hledisek, kvalitativně i kvantitativně totožnou věc, která je následně předmětem navazujícího řízení a posléze obsahem koordinovaného rozhodnutí. Inkongruence mezi oběma akty pak devalvuje výsledek celého procesu a může dle okolností implikovat nezákonnost koordinovaného rozhodnutí, význam potřeby ověřit soulad výsledku posouzení je pak ještě umocněn v případě variantního posuzování předložených záměrů³⁵². Tato problematika vystupuje do popředí v modelu závazných stanovisek opatřovaných na žádost, naopak zřejmě nemá opodstatnění v prostředí čisté subsumpce³⁵³.

³⁵⁰ Nezákonnost závazného stanoviska však implikuje i opačný postup, kdy nejsou vzaty v potaz skutečnosti, které měly být zohledněny, rubem diskrečního oprávnění je i povinnost jej užít v zákonem určeném rozsahu.

³⁵¹ Ust. §149 odst. 6 věta druhá SpŘ.

³⁵² Variantní posouzení z pohledu dotčených orgánů není vyloučeno, ze zvláštních úprav pak variantní posouzení výslovně předvídá především ust. §4 odst. 3 StZ, dle něhož platí, že: „Obsahuje-li posuzovaný návrh varianty řešení, dotčený orgán posuzuje každou variantu samostatně.“

³⁵³ Touto logikou jsou vedena i některá specifická zákonná pravidla, srov. dle ust. §10 odst. 8 EiaZ v případě územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§94a a násl. StZ), resp. společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§94q a násl. StZ) není vyžadováno verifikační stanovisko dle ust. §9a odst. 6 EiaZ.

Preventivních nástrojů k předcházení tomuto stavu je v rámci procesního instrumentaria správního práva vícero, posouzení shody lze docílit především na základě bezformální výměny poznatků formou spolupráce dotčeného orgánu a správního orgánu, úspěšnost takového řešení však závisí na přístupu a míře aktivity zúčastněných orgánů, což ve všech případech nemůže představovat odpovídající záruky. Určitou nadstavbou může být i propracování daného řešení, na půdorysu ust. § 136 odst. 3 SpŘ lze do rozhodovacího procesu určité záruky implementovat pomocí vnitřních předpisů, resp. formou společných metodických pokynů příslušných ústředních správních úřadů, jimiž lze podrobněji úkolovat spolurozhodující orgány v určitých modelových typech rozhodování, a to buď ve všech případech, či u určitých druhů záměrů. V úvahu přicházejí ale i řešení v normativní rovině na zákonné úrovni, a to buď vznikem dodatečných povinností žadatele, či postupem *ex officio*. Zatímco zákonem uložená formální povinnost žadatele zajistit soulad posouzení obou aktů se jeví jen jako proklamativní, lze se zaměřit na právní nástroje v rukou veřejné správy, do úvahy přichází buď ověření formou zákonem automaticky požadovaného vyjádření, či dokonce formou závazného stanoviska, přičemž i takové konstrukce jsou v pozitivním právu realitou³⁵⁴. Je však otázkou, zda posledně uvedený koncept (verifikace formou závazného stanoviska) skutečně poskytuje vyšší míru garance ochrany dotčených veřejných zájmů a dotčených osob, a jde tedy o vhodný procesní prvek, plnící úlohu jakési pojistky, či zda jde jen o nedůvodnou procesualizaci subsumpce. V obecné rovině lze zmínit, že ověřovací stanovisko, jehož smyslem je závazné ověření souladu posouzeného záměru a následně (v navazujícím řízení) předloženého záměru, představuje stále jen formalizaci informační povinnosti dotčeného orgánu dle ust. § 136 odst. 3 SpŘ. U tohoto akcesorického závazného stanoviska je pak otázkou, zda jde vůbec o akt způsobilý k subsumpci, ověřovací stanovisko s negativním výsledkem pouze předznamenává, že původní (primární) závazné stanovisko je nepoužitelné, což by dle obecného nazírání nenaplňovalo důvod k zamítnutí žádosti o vydání koordinovaného rozhodnutí (§ 149 odst. 3 SpŘ), ale mohlo by eventuálně vést k zastavení navazujícího řízení dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) SpŘ. Je-li však smyslem ověřovacího stanoviska právě a jen prověřit soulad v posouzení obou aktů, lze uplatnit i alternativní přístup, dle něhož lze takové negativní stanovisko vnímat jako celkovou nezpůsobilost záměru z pohledu posouzení vlivů na životní prostředí, a tedy důvod pro zamítnutí žádosti³⁵⁵.

Konstrukce zákonem předvídaného ověřovacího aktu může být pro ochranu veřejného zájmu žádoucí z důvodu, že takový akt bude nutno v navazujícím řízení opatřit vždy, na rozdíl od splnění informační povinnosti dle ust. § 136 odst. 3 SpŘ, která není automatizována a může být dotčeným orgánem opominuta. Takový ověřovací akt však nemusí být nutně závazným

³⁵⁴ Institut verifikačního stanoviska (*coherence stamp*) dle ust. §9a odst. 6 EiaZ.

³⁵⁵ Komentářová literatura v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) bez bližšího vysvětlení dovozuje, že negativní ověřovací stanovisko dle ust. §9 odst. 6 EiaZ je důvodem pro zamítnutí žádosti v navazujícím řízení dle ust. §149 odst. 3 SpŘ (v současnosti ust. §149 odst. 4 SpŘ). Viz DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2018. 429 s. ISBN 978-80-7552-183-5. Komentované ust. §9 odst. 6 EiaZ.

stanoviskem, rozhodující pro další postup v navazujícím řízení je zjevně obsah takového aktu, tedy zda je v navazujícím řízení předkládán záměr v totožné podobě čili nic. Jinými slovy, stanovisko dotčeného orgánu by mělo být v navazujícím řízení rozhodující, lhostejno zda jde formálně vzato o akt závazné či nezávazné povahy. Přiřazení formy závazného stanoviska prostému ověřovacímu úkonu nemá ani žádnou přidanou hodnotu pro ochranu práv účastníků řízení, ti totiž mohou daný nesoulad namítat v navazujícím řízení přímo, aniž by museli zvláště rozporovat obsah verifikačního závazného stanoviska. Jakkoli platí, že v některých úpravách může být výslovný požadavek na opatření ověřovacího aktu (ať již závazné či nezávazné povahy) smysluplným prvkem k posílení ochrany veřejného zájmu, daný institut se však příliš nehodí do obecné procesní úpravy, v řadě rozhodovacích agend realizovaných formou závazných stanovisek by takový zákonný požadavek na existenci ověřovacího aktu nebyl namístě pro jejich relativní bezproblémovost, a vskutku by šlo o nedůvodnou procesualizaci subsumpce. Jak již bylo na několika místech uvedeno, modelovým prototypem ověřovacího stanoviska je institut verifikačního stanoviska (*coherence stamp*) v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)³⁵⁶, které je vydáváno samostatně pro každé navazující řízení, institut navíc doznal koncem roku 2017 změn, dle EiaZ ve znění novely zák. č. 326/2017 Sb. je příslušný úřad (KÚ, MHMP či MŽP) oprávněn v rámci verifikace posoudit nejen to, zda došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, ale současně, pakliže k takovým změnám záměru nedošlo, je takový orgán zmocněn k určení, které z podmínek stanoviska EIA se staly v důsledku jiných (nepodstatných) změn záměru neproveditelné³⁵⁷. V kontextu stávající úpravy proto daný institut neplní pouze funkci ověřovacího stanoviska, ale je rovněž vhodným prostředkem k dílčí revizi závazného stanoviska EIA dle aktuální podoby záměru v navazujícím řízení. Z předmětné novelizace tak lze vyabstrahovat i další poznatek *de lege ferenda*, a to, že případně zakotvovaný institut ověřovacího aktu by neměl pohlížet na případnou změnu záměru dichotomicky (zda existuje bezpodmínečná shoda či nikoli), ale s přihlédnutím k rozsahu změn a jejich pozitivnímu či negativnímu dopadu do chráněného veřejného zájmu, přičemž by měl být způsobilý tyto změny reflektovat a přímo tak umožnit vydání koordinovaného rozhodnutí pro pozměněný záměr. Stávající úprava verifikačního stanoviska EIA má ale i nedostatky, totiž zatímco verifikační stanovisko garantuje posouzení souladu závazného stanoviska EIA s podobou předloženého záměru v žádosti o vydání koordinovaného rozhodnutí, naopak negativní závěr zjišťovacího řízení o tom, že záměr nepodléhá (dalšímu) posouzení vlivů záměru na životní prostředí, je vydáván formou samostatného správního rozhodnutí³⁵⁸. V rámci tohoto řetězení však nejen že

³⁵⁶ Ust. §9 odst. 6 EiaZ.

³⁵⁷ Idea předmětné novely vycházela dle komentářové literatury z poznatků aplikační praxe, kdy v mnoha případech docházelo po vydání stanoviska k nepodstatným změnám záměru (navíc mnohdy v pozitivním směru z hlediska vlivů na životní prostředí), avšak v jejich důsledku nebylo možno splnit některé podmínky stanoviska EIA a otázkou bylo nutno řešit prostřednictvím rozporového řízení ve smyslu ust. §136 odst. 6 SpŘ. Viz DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2018. 429 s. ISBN 978-80-7552-183-5.

³⁵⁸ Dle ust. §7 odst. 6 věta první EiaZ platí, že: „Dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr podle odstavce 2 nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení.“.

EiaZ neupravuje žádný mechanismus ověřování souladu, ale není ani aktivováno (či přesněji přiznáno) procesní postavení dotčeného orgánu (§ 136 SpŘ), přitom právě v případech záměrů ukončených ve zjišťovacím řízení může existovat minimálně stejné, ne-li větší riziko předložení odlišné podoby záměru v následných povolovacích procesech³⁵⁹. Institut ověřovacího aktu by proto měl být dostatečně propracován, a to nejen ve zmíněné oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), ale v každé zvláštní úpravě, kde by byl případně implementován.

Závěrem lze podotknout, že jakkoli bylo v úvodu této kapitoly předestřeno, že verifikace nemá opodstatnění v prostředí čisté subsumpce, lze upřesnit, že i v případě čisté subsumpce u řízení zahajovaných *ex officio* (k typologii navazujících řízení kap. 4.6.) je nutno zajistit nezbytnou shodu posouzení dotčeným orgánem. I v průběhu řízení zahájeného z moci úřední může předmět řízení doznat změn, což může, dle rozsahu a obsahu změny, vyvolat potřebu opětovného posouzení ze strany všech či jen některých dotčených orgánů. Změna předmětu řízení proto musí být oznámena nejen všem účastníkům řízení, ale správní orgán bude nucen vyhodnotit, zda jsou využitelná i jím opatřená dosavadní závazná i nezávazná stanoviska, v opačném případě bude muset tyto dotčené orgány opětovně dožádat.

Vedlejší ustanovení

Nauka tradičně rozlišuje čtyři typy vedlejších ustanovení – příkaz, časová doložka, podmínka a výhrada³⁶⁰, přičemž pro oprávnění zakotvit vedlejší ustanovení správních aktů platí, že tak lze učinit pouze na základě výslovného zmocnění³⁶¹³⁶². Jak výčet těchto vedlejších ustanovení, tak i požadavek na jejich zákonný podklad, jsou bez dalšího přenositelné rovněž pro koncipování obsahu závazných stanovisek³⁶³. Řada úprav ve správním právu stojí na tom, že nedílnou součástí přiznaných oprávnění *ex actu* jsou zpravidla i omezení v podobě komplementárních veřejnoprávních povinností či stanovených mezí, popřípadě bližších předpokladů pro výkon přiznaných oprávnění³⁶⁴. Vedle nástrojů přímého regulatorního působení (systém zákonných zákazů, příkazů a dovolení) jde o klíčový právní instrument k veřejnoprávní úpravě

³⁵⁹ V tomto ohledu se zdá býti lépe propracována slovenská úprava v ust. §38 zák.č. 24/2006 Z.z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Bližšie KATRLÍK, Radovan. *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 393 s. ISBN 9788081683404.

³⁶⁰ J.Staša In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9.vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. 142-144.

³⁶¹ Určující jsou zde též ústavněprávní požadavky na výkon státní moci dle čl.2 odst. 3 Ústavy a čl.2 odst. 3 LZPS. Z judikatury srov. rozsudek VS v Praze č.j. **5 A 58/96-53** ze dne 18.12.1998, z něhož lze cit.: „Platí, že ukládat povinnost něco konat nebo něco plnit je možno jen na základě zákona. Tento princip obsahují všechny ústavy demokratických států, i dnešní Listina základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1). Stanovení podmínek § 27 odst. 3 živnostenského zákona, ale i dalších podmínek provozování dopravy ve smyslu § 8 zákona o silniční dopravě, jak je může zakotvit stanovisko dopravního úřadu, jsou v podstatě uloženy povinnosti; proto tyto podmínky mohou být stanoveny jen na základě zákona a v jeho mezích.“

³⁶² Z nauky shodně VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664, s. 1150, či dále KRÝSA, Ivo. *Podmínky obsažené v závazném stanovisku-dostatečný způsob zajištění ochrany veřejného zdraví?* In: DÁVID, Radovan, SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří. Dny práva - 2010 - Days of Law, 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity, The conference proceedings. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 1872-1883. ISBN 978-80-210-5305-2.

³⁶³ Judikatura existuje i přímo k závazným stanoviskům, nepřipustně koncipované mody nad rámec zákona vytýkala judikatura kupř. při vydávání závazných stanovisek dle ust. §4 odst. 3 PŘKZ pro účely schválení lesních hospodářských plánů (LHP). Srov. rozsudek NSS č.j. **3 As 48/2008-113** ze dne 12.8.2009 či rozsudek MS v Praze č.j. **8 A 51/2011-61** ze dne 7.3.2016.

³⁶⁴ HAVELKA, Jiří. Modus při správních aktech, *Právník*. 1931. 489-504. ISSN 0231-6625.

povolovaných činností a tím k dosažení náležité ochrany veřejných zájmů. Modifikace závazných stanovisek je prostředkem individualizace posouzení, jímž lze v maximální možné míře dosahovat kompromisních řešení kolidujících soukromých a veřejných zájmů, takový prvek chrání *prima facie* jen veřejné zájmy, ale je rovněž nespornou devizou i pro adresáta aktu, totiž co by se mohlo jevit nepřipustným a vést k vydání negativního závazného stanoviska, lze leckdy povolit podmíněně. Z formálního hlediska zmocnění k uložení povinnosti nelze dovodit obecným poukazem na účel zákona či jeho obecná ustanovení³⁶⁵, zmocnění musí být vyjádřeno konkrétně a explicitně, avšak ani konkretizovaná zmocnění v řadě úprav nejsou bez pochybností³⁶⁶, některá zmocnění mohou mít i generální povahu³⁶⁷. V kontextu obsahu závazných stanovisek lze s odkazem na zvláštní část správního práva, v závislosti na regulační potřebě, dokladovat různé variace modifikací závazných stanovisek, může se jednat buď o fakultativní³⁶⁸, či o obligatorní součásti závazných stanovisek, svou povahou může jít relativně samostatnou právní povinnost³⁶⁹ či komplexní soubor právních povinností³⁷⁰. V některých případech je předmětem závazného stanoviska výlučně stanovení podmínek k zabezpečení dílčích veřejných zájmů³⁷¹. Zakotvený příkaz představuje právní povinnost, jejíž porušení může vést k realizaci přestupkové odpovědnosti, v případě porušení *nepravého* příkazu však má prioritu skutková podstata, jejíž objektivní stránka spočívá v porušení právního předpisu, před skutkovou podstatou, týkající se porušení správního aktu. Vedle zákonného zmocnění a explicitně vyjádřených mezí uplatnění příkazů lze poukázat i na implicitní omezení. Koncipovanými mody závazného stanoviska totiž nelze zcela vybočit z koncepce záměru a zásadně měnit předloženou variantu³⁷², takový případ svědčí pro vydání negativního závazného stanoviska, z jehož odůvodnění by mělo být seznatelné, v jakých parametrech či aspektech

³⁶⁵ V rozsudku NSS č.j. **3 As 48/2008-133** ze dne 12.8.2009 se soud vyjádřil k nepřipustně uloženým povinnostem v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody pro účely vydání lesního hospodářského plánu (LHP), přičemž konstatoval: „*Odkaz na obecně ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, respektive Listiny základních práv a svobod o povinnostech všech subjektů chránit a nepoškozovat životní prostředí, je pro účely vydání rozhodnutí o nesouhlasném stanovisku s návrhem lesního hospodářského plánu zcela nedostatečný. Soudem nebylo zjištěno právní ustanovení obecně závazného předpisu, které by umožňovalo orgánu ochrany přírody a krajiny ukládat při schvalování lesního hospodářského plánu žadateli o souhlas takové povinnosti, které směřují bezprostředně ke zlepšování životního prostředí v dané lokalitě.*“

³⁶⁶ Kupř. závazné stanovisko KÚ dle ust. §19 odst. 1 HorZ k umístění staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území (CHLÚ), které nesouvisí s dobýváním, vydané po projednání s OBÚ, který navrhne podmínky pro umístění, popřípadě provedení stavby nebo zařízení. Byť zákon výslovně nezmocňuje k zakotvení podmínek přímo KÚ, takové zmocnění lze dovodit s ohledem na obsah (sub)stanoviska OBÚ, kde mají být tyto podmínky definovány. Otázkou je i to, zda je KÚ oprávněn stanovit i jiné podmínky, které by ze stanoviska OBÚ nevyplývaly, naopak nepřevzetí některých podmínek OBÚ v závazném stanovisku KÚ by muselo být odůvodněno.

³⁶⁷ Ust. § 124 odst. 1 StZ obsahuje generální zmocnění pro dotčené orgány k uplatnění požadavku na nařízení zkušebního provozu, které platí napříč dotčenými zvláštními předpisy.

³⁶⁸ Např. závazné stanovisko orgánu ochrany lesa ust. §14 odst. 2 LesZ pro účely řízení, jejichž předmět zasahuje do zájmů chráněných LesZ, musí být vázáno na splnění podmínek, či dále dle ust. §77 odst. 1 zák.č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů může orgán ochrany veřejného zdraví vázat vydaný souhlas na splnění podmínek.

³⁶⁹ Srov. institut kompenzačních opatření, ukládaných za stanovených předpokladů jakožto nedílná součást závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší k umístění stavby pozemní komunikace procházející intravilánem obce dle ust. §11 odst. 1 písm. b) a odst. 5 OvzdZ, či uložení náhradní výsadby dřevin v závazném stanovisku dle ust. §8 odst. 6 PFKrZ.

³⁷⁰ Srov. institut plánu rekultivace jakožto nedílné součásti souhlasu s dočasným odnětím ze ZPF dle ust. §9 odst. 6 písm. d) ZpřZ.

³⁷¹ Srov. ust. §176 odst. 1 StZ, dle něhož platí, že: „*Stavební úřad v dohodě s příslušným dotčeným orgánem stanoví podmínky k zabezpečení zájmů státní památkové péče a ochrany přírody a krajiny, popřípadě rozhodne o přerušení prací.*“

³⁷² Srov. rozsudek VS v Praze sp.zn. **7A 121/95** ze dne 24.4.1998.

předložený projekt v konfrontaci se zákonnými hledisky neobstál, což může být podstatné pro další rozhodování a postup žadatele. K projednání věci lze ale i v rámci procesu vydávání závazných stanovisek konat ústní jednání, kde by mohla být záležitost s žadatelem vyjasněna ještě před vydáním negativního závazného stanoviska, takový proaktivní přístup dotčeného orgánu předně umožňuje projednat žádost jedinkrát, v případě že by žadatel pozitivně reagoval na vznesené předběžné hodnocení a přepracoval žádost. Dále, při koncipování podmínek je dále nutno mít vždy na paměti, že musí jít o právní povinnosti splnitelné (uskutečnitelné) až po právní moci koordinovaného rozhodnutí, v rozporu s tím však v některých případech mohou mít závazná stanoviska či jejich části *de facto* zastřený přímý účinek, a to jednak systémově přímo v případech předvídaných zákonem³⁷³, ale i v případech, kdy takové podmínky bude nepřipadně koncipovat dle svého uvážení přímo dotčený orgán³⁷⁴. V aplikační praxi generují problémy ale i mezerovité až deficitní zvláštní úpravy neobsahující potřebná zmocnění. Tento stav pak podněcuje veřejnou správu k vcelku legitimním úvahám o tom, zda, jakým způsobem a případně do jaké míry lze z pohledu dotčených orgánů překlenout tato nedostatečná zmocnění k odpovídající regulaci. Lze předně zvažovat, zda může správní orgán v koordinovaném rozhodnutí svépomocí zakotvit podmínky k zajištění veřejného zájmu, k jehož ochraně má sloužit sice závazné stanovisko, ale daný zvláštní zákon nezmocňuje dotčený orgán zakotvit potřebné podmínky přímo v závazném stanovisku. Takový postup na první pohled signalizuje zneužití pravomoci, nicméně v některých případech v takovém postupu lze shledat logiku, zejména pokud by šlo o iniciativu odborně kompetentního dotčeného orgánu za účelem nezbytné potřeby regulovat některé aspekty činnosti či záměru a překlenout tak mezeru v zákoně. Legitimita takových úvah pramení předně z ust. § 2 odst. 4 SpŘ, dle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, nicméně problém tkví především přímo v nedostatečných zákonných nástrojích. Do jisté míry opačným problémem je stav, kdy aplikační praxe nezřídka včleňuje do textu správních aktů zákonné povinnosti³⁷⁵, problém těchto duplicit (tzv. *nepravých příkazů*³⁷⁶) se vyskytuje i při koncipování obsahu závazných stanovisek. Opis zákonných povinností sice může mít ku prospěchu věci pro adresáta nespornou informační hodnotu, z teoretického hlediska však jde o nepatřičný postup, regulativní charakter mohou mít pochopitelně toliko nové povinnosti nad rámec výčtu povinností *ex lege*. Případné duplicity v závazném stanovisku

³⁷³ Podmínky závazného stanoviska EIA pro „projektovou přípravu“ záměru dle příl.6 EiaZ jsou fakticky konsumovány již v předprocesní fázi při zpracování projektu, typicky jde o dokumentaci pro územní rozhodnutí.

³⁷⁴ Dotčené orgány vydávají nikoli ojedinele kladná závazná stanoviska za předpokladu následného prověření určitých skutkových okolností, zpravidla by však tyto skutečnosti měly být postaveny najisto již ke dni vydání závazného stanoviska, tedy zjištěny a vyhodnoceny již ve fázi před vydáním závazného stanoviska.

³⁷⁵ Rozsudek VS v Praze sp.zn. **5A 1/1999** ze dne 25.1.2000: „Pokud je tedy ve správním rozhodnutí obecně uvedeno, že určitý subjekt je povinen dodržovat právní předpisy, či určité právní předpisy, nebo některá jejich ustanovení (jak tomu bylo i v předmětném rozhodnutí o udělení licence) nejedná se o stanovení podmínky rozhodnutím, byť je v rozhodnutí tato část jako podmínka označena. Jde pouze o upozornění na povinnost (o poučení o povinnosti) dodržovat právní předpisy, které samo o sobě nemá žádné právní důsledky.“

³⁷⁶ V teorii je tento jev někdy označován jako nepravý příkaz. Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9.vydání. Praha: C.H.Beck. 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. 142-144.

není oprávněn vyabstrahovat ani správní orgán příslušný k vydání koordinovaného rozhodnutí, takový postup by se vymykal principu závaznosti závazného stanoviska jako celku, byť by legalita koordinovaného rozhodnutí nemusela být vždy narušena. Z některých rozsudků³⁷⁷ lze vyčíst, že nepřevzetí podmínek ze závazného stanoviska, které jsou pouhou reprodukcí zákonných povinností, by nemuselo implikovat nezákonnost koordinovaného rozhodnutí. Ačkoli je selektivní přejímání vybraných pasáží závazných stanovisek v rozporu s ust. § 149 odst. 1 SpŘ, excesy z principu závaznosti mají v řadě případů zjevně nestejný dopad do právní sféry dotčených osob a je nutno je posuzovat *ad hoc*³⁷⁸. Je však otázkou, zda a v jaké míře akceptovat tyto či podobné snahy revidovat či usměrňovat obsah závazných stanovisek, byť jsou vedeny bezesporu legitimními důvody, tyto tendence mohou fakticky rozklížit systém subsumovaných správních aktů, tolerance k takovým přístupům tak nemůže být bezbřehá, namísto je spíše rezervovaný, restriktivní přístup. Rovněž časová doložka musí mít svůj odraz v zákonném zmocnění, v závazném stanovisku pak může existovat v obou variacích, tedy jak případ, kdy určité účinky po určité době buď nastanou (*dies a quo*), nebo již nastalé právní následky zaniknou (*dies ad quem*), či jejich kombinace³⁷⁹. V rámci obsahu závazných stanovisek lze v zákonem stanovených případech konstruovat i podmínku (*conditio*) rozvazovací (rezolutivní) či odkládací (suspenzivní), tedy vázat uplatnění obsahu stanoviska nebo jeho části na předem nejisté budoucí okolnosti. Uplatnění výhrady jakožto zmocnění autoritativně zasáhnout do právních poměrů řešených závazným stanoviskem v čisté podobě je značně omezené, jak pokud jde o zákonnou výhradu, tak i jde-li o výhradu *ex actu*. Zakotvení výhrady ve vztahu k závazným stanoviskům lze zvažovat akcesoricky ve vazbě na zmocnění ke změně koordinovaného rozhodnutí jako celku. Platnému právu ovšem není cizí ani institut zákonné výhrady primárního závazného stanoviska³⁸⁰.

³⁷⁷ Srov. rozsudek KS v Praze č.j. **48A 27/2015-98** ze dne 22.10.2015, z něhož lze cit.: „*Nepřevzetí podmínek závazného stanoviska vydaného podle § 11 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, (s výjimkou podmínek, které jsou prostou reprodukcí povinností plynoucích již ze zákona nebo které nejsou způsobilé ovlivnit právní sféru vlastníka nemovitosti) do výrokové části kolaudačního souhlasu je nezákonným zásahem.*“

³⁷⁸ Dle německé judikatury dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (Bundesverwaltungsgericht - BVerwG) sp.zn. IV C 43/83 ze dne 7.2.1986 je stavební úřad vázán i zjevně nezákonným odmítnutím souhlasu obce dle ust. §36 německého stavebního zákona (BBauG), přičemž tuto vázannost je oprávněn prolomit toliko správní soud svým závazným právním názorem.

³⁷⁹ Formulace některých podmínek je však mnohdy zdánlivě zaměnitelná s časovou specifikací, kupř. vymezení přípustné doby kácení dřevin rostoucích mimo les mimo vegetační období v závazném stanovisku dle ust. §8 odst. 6 PŕKrZ v souladu s ust. §5 vyhl.č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.

³⁸⁰ Dle ust. §175 odst. 2 StZ platí, že: „*Ministerstvo obrany nebo Ministerstvo vnitra mohou v územích vymezených podle odstavce 1 uplatňovat u staveb již zřízených požadavky na nezbytné úpravy nebo si u nich vyhradit předchozí závazné stanovisko ke změnám stavby. Náklady na nezbytné úpravy provedené na zvláštní požadavek Ministerstva obrany nebo Ministerstva vnitra hradí tyto orgány.*“ Příslušná ministerstva mohou výhradu závazného stanoviska uplatnit jednak již při povolování novostavby dle ust. §175 odst. 1 StZ, ale i v případech již existujících staveb, a to nejpozději do vydání rozhodnutí o změně takové stavby, uplatnění výhrady by mělo být adresováno nejen příslušnému stavebnímu úřadu, ale současně i vlastníkovi stávající stavby.

3.3. Vady závazných stanovisek a jejich důsledky

3.3.1. Typologie vad závazných stanovisek

V kontextu koordinovaných rozhodnutí se lze problematice vad úředních aktů věnovat ve dvou rovinách, jednak jde-li o vady závazných stanovisek, ale i pokud jde o vady koordinovaných rozhodnutí v důsledku různých vad či absence závazných stanovisek. Jde-li o vymezení vad závazných stanovisek, typologie vad správních aktů je v zásadě přenositelná i na závazná stanoviska. Lze rekapitulovat, že nejméně závažnou kategorií vad jsou zjevné nesprávnosti neboli chyby v psaní a počtech. U rozhodnutí je oprava zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení (v prvopise) řešena formalizovaným způsobem dle ust. § 70 SpŘ³⁸¹, závazná stanoviska se opravují přímo dle ust. § 156 odst. 1 SpŘ formou usnesení poznamenaného do spisu jednotně bez ohledu na to, zda je předmětem opravy závazná část či odůvodnění závazného stanoviska. Forma usnesení poznamenaného do spisu vylučuje odvolání (§ 76 odst. 5 SpŘ), což koresponduje s povahou závazného stanoviska, jehož opravou nemůže být jeho adresát přímo dotčen, nemůže-li být dotčen samotným obsahem závazného stanoviska. Případné námitky proti přípustnosti či obsahu opravy lze řešit notifikací dotčenému orgánu, opravné usnesení sdílí osud závazného stanoviska, oprava je realizovatelná i během navazujícího řízení, formální vada závazného stanoviska nemůže brzdit rozhodovací proces. Formální vady tohoto typu lze alternativně odstranit patrně i vydáním nového závazného stanoviska. Je otázkou, zda může zjevné vady odstranit v navazujícím řízení přímo správní orgán přepisem správného znění závazného stanoviska v koordinovaném rozhodnutí, takový postup by sice nebyl *a priori* excesem vůči ust. § 149 SpŘ, jímž by se fakticky měnil obsah závazného stanoviska, vhodné se však jeví odstranit tyto vady dotčeným orgánem ve fázi před vydáním koordinovaného rozhodnutí. Po promítnutí obsahu závazného stanoviska v koordinovaném rozhodnutí nemá oprava závazného stanoviska význam, natož aby odůvodňovala obnovu navazujícího řízení. Patrně lze opravit přímo koordinované rozhodnutí, pokud v něm byla předmětná část závazného stanoviska promítnuta.

Jde-li o další kategorii vad, nezákonností závazných stanovisek je nutno dle ust. § 149 SpŘ rozumět obecně rozpor s právními předpisy, tedy i rozpor s předpisy podzákonné úrovně, náležitosti závazných stanovisek jsou v řadě případů i záležitostmi podzákonné normotvorby³⁸², svérázně definovaný pojem „*právní předpisy*“ v ust. § 2 odst. 1 SpŘ zahrnuje i mezinárodní smlouvy dle čl. 10 Ústavy a právo Evropské unie. Vady zákonnosti, přesněji řečeno rozpor s právními předpisy, pak mohou spočívat jednak v obsahu závazného stanoviska, ale i

³⁸¹ Dle původního ust. §47 odst. 6 zák.č. 71/1967 Sb., správní řád šlo toliko o neformální postup.

³⁸² Srov. bližší požadavky na obsah závazných stanovisek pro účely společného územního a stavebního řízení obsažené v ust. §19 vyhl.č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu na podkladě ust. §115 odst. 2 VodZ, či podrobné obsahové náležitosti závazného stanoviska dle ust. §14 odst. 2 PamZ, stanovené v ust. §9 odst. 4 vyhl.č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

v postupu, který předcházela jeho vydání³⁸³. Zjišťování a odstraňování vad podkladových úkonů však má svá specifika, záležitost vad zákonnosti podmiňujících aktů tkví především v tom, že zatímco u správních rozhodnutí se ukáže jejich nezákonnost poměrně záhy v rámci bezprostředně provedeného odvolacího řízení, vady závazných stanovisek mohou existovat dlouhou dobu bez povšimnutí, a latentně tak ohrožovat zákonnost koordinovaného rozhodnutí. Legalitu závazného stanoviska nelze verifikovat ani formalizovaným způsobem, především ne pomocí řízení o určení právního vztahu (§ 142 SpŘ) či jiným formálním způsobem, jelikož závazné stanovisko bezprostředně po jeho vydání žádná práva ani povinnosti nekonstituuje. Větší časovou prodlevu lze vnímat ale i z opačné perspektivy, delší časový rámec rozhodovacího procesu v kombinaci se znalostí obsahu závazných stanovisek ze strany účastníků řízení umožňuje tyto vady indikovat a odstranit ještě v průběhu navazujícího řízení. Záleží pak na přístupu a míře diligence žadatele, z jehož pohledu se může jevit racionálně vyšší míra opatrnosti (případně s využitím právního či odborného poradenství), popřípadě od toho odvislá snaha nezákonná závazná stanoviska reklamovat pomocí dozorčích prostředků již ve fázi před zahájením navazujícího řízení³⁸⁴. Uvedené potvrzuje i aplikační praxe, v níž dozorčí prostředky ve značné míře suplují absentující bezprostřední odvolací přezkum závazných stanovisek.

Mezi další typ vad závazných stanovisek spadá věcná nesprávnost, kterou lze chápat jako nesprávné (neoptimální) užití správního uvážení (bližší kap. 2.1.3.). Byť se rozdíl mezi věcnou správností a zákonností optikou základních zásad činnosti správních orgánů značně stírá³⁸⁵, v kontextu SpŘ, ale i SŘS, jde o stále funkční dělení. Na aplikaci správního uvážení při vydávání závazných stanovisek lze klást obdobné doktrinní i judikatorní požadavky jako při vydávání správních rozhodnutí, lze proto v tomto ohledu plně odkázat na doktrinní prameny³⁸⁶.

Nejzásadnější vadou úředních aktů je nicotnost. Nicotností jsou stížena rozhodnutí, vykazující vady takové intenzity, pro které nelze vůbec o hovořit o správním aktu, správní akt stížený nicotností nevyvolává zamýšlené právní účinky³⁸⁷, nicotnost nastává *ab initio* a představuje

³⁸³ Vadou zákonnosti postupu může být i neopatření zákonem předvídaného (sub)stanoviska. Dle rozsudku KS v Ústí nad Labem č.j. **15 Ca 77/2007-45** ze dne 31.1.2008 bylo závazné stanovisko KÚ k povolení staveb v chráněném ložiskovém území (CHLÚ) dle ust. §19 odst. 1 HorZ shledáno jako nezákonné, neprojednal-li KÚ jako dotčený orgán předložený záměr s OBÚ podle ust. §19 odst. 1 HorZ, dle něhož platí, že: „Umístění staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, může povolit příslušný orgán podle zvláštních právních předpisů¹⁰⁾ jen na základě závazného stanoviska⁸⁾ orgánu kraje v přenesené působnosti, vydaného po projednání s obvodním báňským úřadem, který navrhne podmínky pro umístění, popřípadě provedení stavby nebo zařízení.“

³⁸⁴ Lze hovořit o *due diligence* z pohledu veřejnoprávních aspektů jako součást projektové přípravy projektů v oblasti stavebnictví, hornictví apod.

³⁸⁵ Srov. rozsudek NSS č.j. 6 As 24/2015-24 ze dne 27.1.2016, či z komentářové literatury kategorický názor L.Potěšila, že „věcně nesprávná rozhodnutí nemohou být nezákonná“ v publikaci POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád: komentář*. Vydání první. Praha: C.H.Beck, 2015. 816 s. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5. Str. 447.

³⁸⁶ Především publ. SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. ISBN 80-210-3237-5., či dále BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva*. Praha: Universita Karlova, vydavatelství Karolinum, 1993. 78 s. ISSN-0231-8601 a další autoři.

³⁸⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. 496 s. ISBN 978-80-7502-056-7. Ze zahraniční literatury srov. MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3. Auflage. Berlin: Duncker & Humboldt Berlin, 1924. S. 95.

výjimku ze zásady presumpce správnosti a platnosti aktu, plynutím času se nezhojí. V teorii se vyskytují úvahy o nicotnosti jiných správních úkonů nežli rozhodnutí, a to i pokud jde o nicotnost závazných stanovisek³⁸⁸, dokladovat lze i konkrétní závěr o možné nicotnosti závazných stanovisek dle ust. § 77 SpŘ na podkladě ust. § 154 SpŘ³⁸⁹. V souvislosti s nicotností závazných stanovisek pak vyvstává především otázka okruhu vad, které by nicotnost implikovaly, typologie důvodů obsažená v ust. § 77 SpŘ by byla zřejmě přenositelná i na závazná stanoviska. Z procesního hlediska je nutno dodat, že v současnosti rovněž odpadl i problém s rozdělením správní a soudní pravomoci k prohlašování nicotnosti, kdy toto rozhraní v ust. § 77 SpŘ bylo odstraněno novelou SpŘ³⁹⁰, prohlašování případné nicotnosti závazných stanovisek je a ostatně i bylo výlučně doménou státní správy, SŘS totiž nezakotvoval, ale ani nezakotvuje pravomoc k vyslovení nicotnosti jiného správního úkonu nežli úkonu dle ust. § 65 SŘS³⁹¹. Závěr o aplikovatelnosti ust. § 77 SpŘ a možnosti prohlásit nicotnost závazného stanoviska rozhodnutím dle SpŘ ovšem patrně neobstojí v testu „potřebnosti“ přiměřeně aplikovatelných ustanovení dle ust. § 154 SpŘ. Právní význam nicotnosti a jejího autoritativního prohlašování lze primárně spatřovat u úkonů bezprostředně zavazujících navenek, v důsledku jejichž nicotnosti právní účinky nenastávají od samého počátku³⁹², závazné stanovisko však žádné účinky navenek samostatně nevyvolává a dotčené osoby nikterak neopravňuje či nezavazuje. Správní orgán, jemuž by bylo takové závazné stanovisko adresováno či předloženo, by měl vady, vykazující nulitu, bez potíží svépomocí odhalit a *ex officio* takový podkladový (pa)akt nepoužít. Za dostatečný nástroj lze proto považovat institut přezkumného řízení (§ 149 odst. 6 SpŘ). Bylo-li by však na nulitu nazíráno jako na doktrinní kategorii, která je bytostně vlastní určitým závažným druhům vad jakýchkoli úkonů, mohla by být zvažována i u závazných stanovisek bez ohledu na aplikovatelnost ust. § 77 SpŘ. Prohlášení nicotnosti závazného stanoviska dle ust. § 77 SpŘ, fakticky vykazujícího vady nicotnosti, však patrně přesto nelze považovat samo o sobě za nicotné či nezákonné rozhodnutí, důsledky prohlášení nicotnosti závazného stanoviska by však byly shodné jako v případě jeho zrušení v přezkumném řízení, a to jak před vydáním koordinovaného rozhodnutí, tak i v době po jeho vydání. I pokud by bylo se závazným stanoviskem nakládáno jako s nicotným a jeho nicotnost prohlášena, toto závazné stanovisko, subsumované do správního rozhodnutí, by takové koordinované rozhodnutí nečinilo nicotným

³⁸⁸ Nicotnost u závazných stanovisek připouští J.Vedral. Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664. Str. 668. Zabývat se otázkou nicotnosti u závazných stanovisek je legitimní i dle J.Staši, autor však dodává, že: „Lze mít za to, že nejen ze zmíněného omezení pramenícího z § 154 nového správního řádu, ale i ze samé jejich povahy vyplývá, že prohlašování nicotnosti (též jako protipól prosté nezákonnosti) u nich nebude praktické, resp. nebude přicházet do úvahy.“. Viz STAŠA, Josef. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nový správní řád: Zákon č. 500/2004 Sb, správní řád*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2005. 555 s. ISBN 80-7357-109-9.

³⁸⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. 496 s. Teoretik. ISBN 978-80-7502-056-7.

³⁹⁰ Novela SpŘ zák.č. 183/2017 Sb., s účinností od 1.7.2017.

³⁹¹ Dle rozsudku NSS č.j. **4 As 113/2013-30** ze dne 4.10.2013 platí, že: „vyslovení nicotnosti dle § 76 odst. 2 s. ř. s. připadá v úvahu pouze u úkonů správního orgánu, které jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“.

³⁹² RAJCHL, Jiří. Význam vad správních úkonů. In: RAJCHL, Jiří a kolektiv. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. 154-167. ISBN 978-80-87975-57-2.

(§ 77 odst. 4 SpŘ), ale toliko nezákonným. Z toho důvodu by takové koordinované rozhodnutí nebylo možno zpochybnit postupem dle ust. § 77 SpŘ, ale toliko cestou obnovy navazujícího řízení ve lhůtě 3 let od jeho právní moci³⁹³.

3.3.2. Neexistence či nezákonnost závazného stanoviska a jejich důsledky pro koordinované rozhodnutí

Nezákonnost subsumovaného závazného stanoviska implikuje toliko nezákonnost koordinovaného rozhodnutí³⁹⁴ a nikoli jeho nicotnost (§ 77 SpŘ *a contr.*). Nulitu koordinovaného rozhodnutí v takovém případě vylučuje implicitně ust. § 149 odst. 7 SpŘ, které koncipuje zrušení či změnu nezákonného závazného stanoviska jako důvod obnovy navazujícího řízení, přičemž obnova řízení přichází v úvahu pouze u existentních (nenicotných) správních aktů. Rovněž v případě absence závazného stanoviska nelze dovozovat nicotnost, imperfektní koordinované rozhodnutí vykazuje toliko nezákonnost³⁹⁵. Případ nezákonnosti či absence závazného stanoviska patrně totiž nelze subsumovat pod žádný z prvků výčtu ust. § 77 SpŘ, v prvé řadě se nejedná o rozhodnutí, k jehož vydání jako celku nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, taktéž takové rozhodnutí není fakticky ani právně neuskutečnitelné, ani nejde o zjevnou vnitřní rozpornost, o žádný rozpor se nejedná, naopak chybí či je nezákonná součást koordinovaného rozhodnutí³⁹⁶. Na koordinované rozhodnutí nelze nahlížet jako na prostou sumarizaci dílčích aktů, ale jako na kompaktní úkon tvořící nedílný celek, nemůže proto jít o rozhodnutí právně neuskutečnitelné, jeho adresát je oprávněn vykonávat v plném rozsahu přiznaná veřejná subjektivní práva. Opačný závěr by vedl k řadě absurdních důsledků, předně by byl adresát nucen takový akt rozporovat odvoláním³⁹⁷ či eventuálně iniciovat přezkum, či se snad za účelem odklizení překážky *res administrata* vzdát práva na uskutečnění takového rozhodnutí (důsledkům v oblasti správního trestání se blíže věnuje kap. 7.2.). Nelze legitimně shledat ani naplnění některého z případů otevřené množiny důvodů nicotnosti dle ust. § 77 SpŘ, jde-li o „jiné vady, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu“. Byť se lze v teorii setkat i s názory, dovozující nicotnost z důvodu nesprávného obsazení správního

³⁹³ Jakkoli je důvodem pro obnovu navazujícího řízení dle ust. § 149 odst. 7 SpŘ pouze zrušení či změna závazného stanoviska, logickým argumentem *a minori ad maius* by obnovu navazujícího řízení odůvodňovalo i rozhodnutím prohlášené nicotné závazné stanovisko.

³⁹⁴ Z tohoto pojetí vychází konstantní judikatura. Srov. kupř. rozsudek KS v Hradci Králové č.j. **30 A 22/2010-33** ze dne 28.2.2011 (právní věta): „Opírá-li se rozhodnutí ve věci (§ 149 správního řádu z roku 2004) o nezákonné závazné stanovisko, je z povahy věci samo nezákonné, byť by byl procesní postup při jeho vydání dodržen.“. Roli patrně nehraje ani kvantitativní hledisko, pakliže by byl daný nedostatek vystupňován jakožto absence více či všech zákonem vyžadovaných závazných stanovisek.

³⁹⁵ V teorii je patrný dokonce i alternativní přístup, dle něhož lze v určitých situacích v souladu s principem integrity vnějšího projevu vůle veřejné správy považovat taková koordinovaná rozhodnutí za souladná se zákonem. Srov. STAŠA, Josef. Problém subsumpce správních aktů. *AUC Iuridica*. Vybrané otázky správního práva. 2002, č. 1-2, 87-98. ISSN 0323-0619.

³⁹⁶ Problematika byla předmětem odborného diskurzu již dříve, M.Máša vadu správního aktu, jejíž podstatou je „chybějící spolupůsobení příslušného státního orgánu“, řadí mezi „ostatní vady, které jsou v teorii obvykle uváděny jako důvody nicotnosti, přičemž je dána různost názorů u různých autorů.“. Srov. MÁŠA, Miloslav. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, 137-146. ISSN 0139-6005. J.Pošvář zmiňuje, že: „Byla-li nějak příslušnost orgánu porušena, ať co do složení, či svolání nebo jednání, nezbyvá než považovati akt za zmatečný.“. Srov. POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946. 103 s. Str. 85.

³⁹⁷ Bylo by nadto otázkou, zda by vůbec takové odvolání proti pozitivnímu správnímu rozhodnutí bylo subjektivně přípustné.

orgánu³⁹⁸, v porovnání s čímž by se pak úplná absence projevu vůle dotčeného orgánu mohla jevit jako vada zásadnější, v doktríně ani judikatuře ovšem dosud názor o nicotnosti koordinovaného rozhodnutí v důsledku nezákonného či absentujícího závazného stanoviska vysloven nebyl, natož aby šlo o převažující pojetí. V kontextu německého SpŘ je ve vztahu ke generální klausuli nicotnosti (§ 44 VwVfG) v rámci negativního výčtu důvodů nicotnosti v ust. § 43 odst. 3 bod 4 VwVfG³⁹⁹ uveden případ nerespektování zákonem předepsané koordinace s jiným orgánem, tato vada tak neimplikuje nicotnost (*nichtigkeit*) ani v německém procesním právu⁴⁰⁰. Dále kupř. dle bosenského SpŘ je důvodem pro zrušení rozhodnutí explicitně i jeho vydání bez závazného stanoviska⁴⁰¹, shodně i ve správním řádu Černé Hory⁴⁰² či v chorvatském SpŘ⁴⁰³. Naopak maďarský SpŘ z roku 2004⁴⁰⁴ výslovně jako důvod nicotnosti koncipoval případ rozhodnutí bez závazného stanoviska či případ nezohlednění závazného stanoviska v takovém rozhodnutí, shodně nyní nový maďarský SpŘ (2016) mezi obecné důvody nicotnosti řadí případy vydaných rozhodnutí bez závazného stanoviska či případy nezohlednění zákonem stanoveného podkladového aktu jiného správního orgánu⁴⁰⁵, přijetím nového SpŘ však došlo v maďarském procesním právu k určitému posunu (viz dále).

3.3.3. Možnost zhojit absenci či nezákonnost závazného stanoviska

Jak plyne z předešlé části, absence závazného stanoviska či nerespektování jeho obsahu, jakož i nezákonnost závazného stanoviska, implikují v tuzemské úpravě toliko nezákonnost koordinovaného rozhodnutí. V kontextu funkčnosti subsumpce správních aktů je namístež zabývat se nejen tím, jakými způsoby těmto nežádoucím situacím čelit, ale i jakými nástroji a s jakou mírou akceschopnosti tyto nedostatky sanovat. Vedle konvenčních metod nápravy vad, jímž je věnována samostatná kapitola (kap. 8.1.), které v právním řádu představují funkční prostředky nápravy, lze *de lege ferenda* zvažovat i některé inovativní přístupy, stručně lze

³⁹⁸ Dle nálezu NSS Boh. A. 2847/23 ze dne 8.11.1923 platilo, že „není-li úřad řádně složen, jsou jeho výroky zmatečné“.

³⁹⁹ Viz ust. §43 odst. 3 bod 4 VwVfG: „An administrative act shall not be invalid merely because: the collaboration of another authority required by law did not take place.“

⁴⁰⁰ Je-li naplněna některá ze skutkových podstat v ust. §43 odst. 3 VwVfG, nelze daný správní akt považovat za nicotný, ani pokud se zdají být naplněny podmínky vyjádřené generální klauzulí v odstavci 1. Viz POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 208 s. ISBN 978-80-210-7830-7. Str. 112.

⁴⁰¹ Čl.252 odst. 1 bod 3 zák. o upravnom postupku č. 29/02, 12/04 (správní řád Bosny a Hercegoviny): „The competent authority shall, under the right of supervision, revoke a decision which is final in the administrative procedure, if the decision was issued by one authority without the consent, confirmation, permission or opinion of the other authority and this is required by law or any other provision based on the law.“

⁴⁰² Srov. čl.139 nového správního řádu Černé Hory č. 056/14, ze dne 24.12.2014: „An administrative act shall be annulled if: it has been issued (...) by the public law body without the consent, confirmation or approval of another public law body (when such consent, confirmation, or approval is necessary by law.“

⁴⁰³ Dle čl.129 odst. 2 zák. o općem upravnom postupku 71-05-03/1-09-2 ze dne 27.3.2009 (chorvatský správní řád), jde o důvod nezákonnosti konečného rozhodnutí, na rozdíl od důvodů nicotnosti uvedených v čl.128 SpŘ (shodně čl.263 odst. 1 bod 3 původního chorvatského SpŘ). Viz KOPRIĆ, Ivan. *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku. Udruga općina u republici Hrvatskoj*. 2010, 1-43. ISBN 978-953-55612-3-1.

⁴⁰⁴ Srov. ust. §121 odst. 1 písm. c) zák. 2004 évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 2004. XII. 28 (maďarský správní řád): „In the proceedings governed under this Chapter, the decision shall be annulled if the resolution was adopted without having to consult the specialist authority as required, or without taking into consideration the opinion of the specialist authority.“

⁴⁰⁵ Dle ust. §123 odst. 1 písm. b) zák. 2016 évi CL., törvény az általános közigazgatási rendtartásról (nový maďarský správní řád, účinnost od 1.1.2018) stanoví, že: „the decision was adopted without the obligatory request to the specialist authority for administrative assistance or by disregarding the statement of the specialist authority“.

nastínit alespoň některé z nich. Jednou z cest, jak se vypořádat s absentujícím závazným stanoviskem je možnost tuto vadu dodatečně překlenout vydáním samostatného rozhodnutí o téže věci, naopak dodatečně vydané závazné stanovisko by z procesního hlediska nebylo kam subsumovat. Takový postup však bude mít u jednorázově konzumovatelných koordinovaných rozhodnutí právní význam potud, dokud nebude veřejné subjektivní právo plynoucí z nezákonného koordinovaného rozhodnutí zkonsumováno, u rozhodnutí s dlouhotrvajícími právními účinky může být takový postup smysluplný v podstatě bez omezení. Další představitelnou eventualitou může být i možnost zhojení vady revizí koordinovaného rozhodnutí s využitím přezkumného řízení koordinovaného rozhodnutí (§ 94 SpŘ) buď k doplnění (dodatečnému opatření) absentujícího závazného stanoviska nebo k odstranění jeho nezákonnosti formou změny koordinovaného rozhodnutí. Základní předpoklad pro provedení přezkumu (nezákonnost koordinovaného rozhodnutí) by byl dán, dvouinstančnost přezkumného řízení by současně aprobevala obranu proti obsahu nově získaného závazného stanoviska (§ 149 odst. 5 SpŘ), nebyla by vyloučena ani soudní ochrana, rozhodnutí v přezkumném řízení podléhá soudnímu přezkumu. Lze se inspirovat i v zahraničních úpravách, zmíněná německá procesní úprava umožňuje vadu zákonnosti rozhodnutí spočívající v absenci závazného stanoviska dodatečně zhojit⁴⁰⁶. Ke změnám došlo i v kontextu maďarské úpravy, oproti původnímu maďarskému SpŘ z roku 2004 nový SpŘ z roku 2016 představuje žádoucí posun, jelikož mezi důvody, které brání prohlášení nicotnosti, nově oproti původní úpravě koncipuje další důvod, spočívající v tom, že dotčený orgán přijaté řešení v rozhodnutí dodatečně odsouhlasil⁴⁰⁷, rovněž dle této nové maďarské úpravy lze tak daný nedostatek následně odstranit.

3.3.4. Nesprávně zvolená forma aktu

Vydávání závazných stanovisek provází v teorii, a především v aplikační praxi i problém nesprávně (nezákonně) zvolené formy aktu, který v řadě případů neúměrně zdržuje a komplikuje rozhodovací proces. K tomuto jevu dochází především v důsledku nesprávného vyhodnocení povahy rozhodovacího procesu, v řadě úprav totiž není určitým rozhodovacím činností přiřazena forma závazného stanoviska výlučně (bezvýjimečně), nýbrž variantně. Případy chybně přiřazené právní formy aktu patrně nelze zcela potlačit, lze se však, shodně jako v případě sanace vad koordinovaných rozhodnutí, zabývat alespoň způsoby jejich následného řešení. Lze typizovat dva případy záměn, jednak jde o situaci, kdy je vydáno rozhodnutí namísto zákonem předepsané formy závazného stanoviska, či jde naopak o situaci, kdy je vydáno závazné stanovisko, ač mělo být vydáno správní rozhodnutí. První množina případů je řešitelná

⁴⁰⁶ Viz ust. §45 odst. 1 bod 5 VwVfG: „An infringement of the regulations governing procedure or form which does not render the administrative act invalid under section 44 shall be ignored when: the necessary collaboration of another authority is subsequently obtained.“.

⁴⁰⁷ Oproti ust. §121 odst. 4 maďarského SpŘ z roku 2004 jde nově o ust. §123 odst. 2 písm. c) zák. 2016 évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (nový maďarský SpŘ, účinnost od 1.1.2018), dle něhož platí, že: „(...) the decision may not be annulled even if there are grounds for nullity, where it was consented to according to section 56 (2) by the specialist authority which was disregarded or whose administrative assistance failed to be requested.“.

uplatněním konverze právního úkonu, správní rozhodnutí vydané namísto závazného stanoviska je stiženo toliko nezákonností, logickým argumentem *a maiori ad minus* lze dospět k aplikaci ust. § 157 SpŘ o konverzi úkonu⁴⁰⁸. Splněn je i základní předpoklad konverze, totiž jde o konverzi na správní úkon s nižší intenzitou právních účinků, jejímž provedením nemůže být žádné z dotčených osob způsobena újma, naopak uvedený postup transformuje zdánlivě samostatný správní akt do odpovídající právní formy podkladového aktu čili závazného stanoviska. Konverze nezákonného správního rozhodnutí na závazné stanovisko se jeví *de iure* pro vydání koordinovaného rozhodnutí jako nutná, minimálně za účelem odstranění procesních nejasností k dodržení zákonem předepsané formy koordinace dotčených správních orgánů. Zmíněný požadavek na změnu aktu formalizovaným způsobem (*konverze*) se nachází na pomezí mezi striktně pojatou nezaměnitelností forem (závazné stanovisko – správní rozhodnutí) až po opačné pojetí, vycházející z úplné propustnosti a vzájemné zastupitelnosti obou forem. Striktně pojatý přístup (nepropustnost forem) staví na uplatnění dozorčích prostředků a odklizení nesprávně vydaného správního rozhodnutí v přezkumném řízení (§ 94 a násl. SpŘ) či alternativně (v českém právu) na konverzi úkonu, v obou případech k odstranění existující překážky *res administrata*, která by bránila vydání koordinovaného rozhodnutí s novým závazným stanoviskem. Patrně lze jít v úvahách ale dále, totiž pokud by zmíněné kroky v rámci formalizovaného řešení (konverze či přezkum a následně vydané závazné stanovisko) učiněny nebyly a koordinované rozhodnutí by bylo vydáno toliko dle obsahu vydaného pravomocného rozhodnutí, závěr o nezákonnosti koordinovaného rozhodnutí by vyzníval formalisticky. Pokud by tak správní orgán při vydávání koordinovaného rozhodnutí akcentoval výše zmíněnou propustnost forem, vydáním koordinovaného rozhodnutí by se nezákonné „podkladové“ rozhodnutí *ipso facto* transformovalo v závazné stanovisko. Tím by nezákonnost podkladového rozhodnutí fakticky trvala pouze do vydání koordinovaného rozhodnutí, po jehož vydání by již nebylo možno podkladové (původně nezákonné) rozhodnutí zrušit v přezkumném řízení, ani s ním jinak nakládat jako s rozhodnutím. Současně by ovšem musel být připuštěn integrovaný odvolací přezkum takového aktu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ⁴⁰⁹. Výše nastíněná jednostranná propustnost právních forem by možná zasloužila pozitivněprávního ztvárnění na obecné úrovni ve SpŘ jakožto žádoucí prvek procesní ekonomie.

Jde-li o druhý okruh případů (nezákonně vydané závazné stanovisko bez koordinovaného rozhodnutí), zde institut konverze uplatnit nelze, jelikož by tím vznikl akt jiné povahy, resp. by se tím závazné stanovisko povýšilo na samostatné rozhodnutí s přímým účinkem navenek, nehledě na procedurální překážky, výsledku konverze by fakticky předcházela postup nesplňující formální náležitosti správního řízení, především by tím mohla být upřena plnohodnotná účast osobám ve správním řízení. Nezbyvá proto než nezákonně vydané závazné

⁴⁰⁸ Taktéž závěr č. 129 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 25.10.2013.

⁴⁰⁹ Takový postup by ovšem musel být v souladu s ust. §4 odst. 2 a 4 SpŘ transparentně vysvětlen v odůvodnění koordinovaného rozhodnutí, v opačném případě by šlo o matoucí postup pro účastníky řízení při uplatňování jejich práv v navazujícím řízení.

stanovisko zrušit v přezkumném řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, byť existence takového nezákonného závazného stanoviska *a priori* nebrání opětovnému projednání věci ve správním řízení, závazné stanovisko pro absenci účinků navenek nepůsobí formálně vzato jakožto překážka *res administrata*. O konverzi úkonu lze uvažovat ale v případě záměny forem závazného stanoviska za (nezávazné) vyjádření, *a vice versa*. V tomto ohledu lze též zvažovat, zda lze v navazujícím řízení s takovým podkladem bez dalšího naložit dle jeho zákonem určené právní povahy, aniž by musel být tento podkladový akt odstraněn či konvertován, do úvahy přichází především řešení formou dodatečné notifikace této skutečnosti ze strany dotčeného orgánu, v níž bude povaha stanoviska uvedena na pravou míru, takový podklad by rovněž žádoucím způsobem zvyšoval právní jistotu účastníkům navazujícího řízení.

4. Procesní souvislosti vydávání závazných stanovisek

4.1. Modelová řešení subsumpce

Vydávání závazných stanovisek vychází ze dvou teoretických modelů (konceptí). První eventualitou je model přímé (bezprostřední) participace, resp. model tzv. „čistě subsumpce“⁴¹⁰, jehož podstata tkví v tom, že žadatel přímo žádá výlučně o vydání koordinovaného rozhodnutí a v návaznosti na to vydání podmiňujících aktů samostatně z moci úřední iniciuje (zprostředkovává) správní orgán, příslušný k vydání koordinovaného rozhodnutí, u povolovacích řízení jde z pohledu žadatele víceméně o ztělesnění schématu „one stop shop“ v individuálně-rozhodovacím procesu či českým ekvivalentem „*princíp jednoho razítka*“. Závazná stanoviska jsou v tomto procesním řešení opatřována přímo správním orgánem, písemná komunikace mezi úřady je zpravidla distanční, k usnadnění koordinace některé právní úpravy připouštějí společné jednání. V rámci evropského srovnání čistou subsumpcí obsahuje na obecné úrovni ve vztahu k běžným i závazným stanoviskům kupříkladu řecký SpŘ⁴¹¹ či bulharský SpŘ⁴¹². Ze zvláštní části českého správního práva lze čistou subsumpcí dokladovat řadou příkladů, lze zmínit veřejnoprávní úpravu živnostenského podnikání⁴¹³, ZamZ⁴¹⁴, oblast ochrany životního prostředí⁴¹⁵, a řadu dalších právních předpisů, po přechodnou dobu se princip uplatňoval subsidiárně i ve StZ (viz dále), v současnosti je konstrukce v modifikované podobě taktéž v UrVýstZ. Za zmínku stojí i novelizační pokus uceleně implementovat čistou subsumpcí do procesu posuzování vlivů stavebních záměrů na životní prostředí⁴¹⁶, tato forma integrace

⁴¹⁰ Čistá subsumpce. J.Staša In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9.vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. 162-163.

⁴¹¹ Srov. čl.20 odst. 1 zák.č. 2690/1999, 9.3.1999 Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (řecký správní řád): „*When the law on the issuance of administrative deed provides for the previous opinion (simple or consenting) or proposal of another body, the opinion is expressed following a query of the body having deciding authority and the proposal is submitted by initiative of the proposing body. The opinion or proposal should be in writing, justified and opportune as to its content.*“.

⁴¹² Srov. čl.53 odst. 3 zák. č. 30/11.04.2006 (ΑΔΜΙΝΙΣΤΡΑΤΙΒΗΝΟΠΡΟΪΕΔΥΑΛΙΕΝ ΚΟΔΕΚΣ), účinný od 12.7.2006 (bulharský správní řád): „*Where a special law requires the consent or opinion of another authority and unless otherwise provided, the administrative authority conducting the proceeding shall immediately approach the said authority for cooperation.*“.

⁴¹³ Právní úprava posuzování žádosti o koncesi dle ust. §52 ŽZ, nebo souhlas dotčeného orgánu s povolením výjimky z obecných požadavků na výstavbu dle ust. §169 odst. 6 StZ, či závazné stanovisko MV k připojení komunikace k dálnici dle ust. §10 PozKomZ.

⁴¹⁴ Ust. §60a odst. 1 ZamZ: „*Další podmínkou pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické nebo fyzické osobě je souhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra, vydané na základě žádosti generálního ředitelství Úřadu práce. V žádosti generální ředitelství Úřadu práce uvede identifikační údaje právnické osoby a jejího odpovědného zástupce, popřípadě odpovědných zástupců, nebo fyzické osoby žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Ministerstvo vnitra při zpracování svého závazného stanoviska posoudí udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob.*“.

⁴¹⁵ Ust. §4 odst. 3 PřKrZ: „*Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody z hlediska tohoto zákona je také nezbytné ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov³⁾, k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest a lesních melioračních systémů. (...) Závazné stanovisko ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov se vydává na žádost příslušného orgánu státní správy lesů. (...)*“.

⁴¹⁶ Ust. §94a a násl. StZ (územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí) resp. ust. §94q a násl. StZ (společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí), zakotvené novelou StZ zák.č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018.

byla ukotvena pouze ve stavební úpravě, které podléhá největší podíl záměrů EIA. Dle stávajícího znění StZ jde o fakultativní postup v dispozici žadatele, který může buď podstoupit běžnou proceduru posuzování vlivů dle EiaZ a následně žádat o vydání rozhodnutí dle StZ, či může naopak podat žádost o vydání územního rozhodnutí, popř. společného povolení, jejíž součástí je i dokumentace vlivů záměru na životní prostředí. V územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, resp. ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí pak stavební úřad projedná žádost o vydání územního rozhodnutí, popř. společného povolení *v součinnosti s příslušným úřadem* dle zásad čisté subsumpce, benefity této nové platformy projednání záměrů EIA se však zdají být minimálně diskutabilní a avizovaná časová úspora minimální⁴¹⁷.

Druhou variantou subsumpce je procesní schéma, v němž jsou závazná stanoviska vydávána na žádost žadatele, který na základě přímé komunikace přichází do bezprostředního styku s dotčenými orgány. Proces vydání závazného stanoviska je iniciován žadatelem, závazné stanovisko je následně žadateli samostatně oznamováno, přičemž po opatření všech potřebných závazných stanovisek tyto akty tvoří součást podkladů žádosti o vydání koordinovaného rozhodnutí, z pohledu žadatele jde o dvoufázový postup, kdy jednotlivé fáze jsou vždy důsledkem procesní aktivity žadatele. Volba přístupu jednotlivých zvláštních úprav přitom není závazně předurčena ust. § 149 SpŘ, které nastíněné teoretické dělení nereflektuje. Oba modely lze lišit i z hlediska časových souvislostí, resp. časové návaznosti dílčích rozhodovacích postupů. V případě čisté subsumpce je závazné stanovisko opatřováno v průběhu navazujícího správního řízení, právní úprava zpravidla nepředpokládá součinnost dotčeného orgánu v předprocesním stadiu správního řízení. Naopak jde-li o závazná stanoviska z iniciativy žadatele, proces vydávání závazných stanovisek z povahy předchází zahájení navazujícího řízení, v tomto modelu jsou závazná stanoviska naopak pravidelně (převážně) opatřována již v předprocesní fázi, jelikož jsou nezbytnou součástí žádosti o vydání koordinovaného rozhodnutí. Princip čisté subsumpce je uplatnitelný jak ve správním řízení o žádosti, tak ve správním řízení *ex officio*, v řízení z moci úřední je však čistá subsumpce pravidlem, jde o správní řízení vedené dle zásad oficiality, v němž vyvíjí aktivitu primárně správní orgán. Oba modely se navíc mohou současně uplatnit i u téhož druhu závazného stanoviska na určité rozhodovací agendě, typicky tak, že povinnost opatřit závazné stanovisko *ex officio* se uplatní subsidiárně v reakci na absentující podklad v navazujícím řízení. Takovou konstrukci lze dokladovat již v zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební

⁴¹⁷ Problematičnost konstrukce se v praxi projevuje především v případě formulace podmínek stanoviska EIA, které musejí být zapracovány do dokumentace pro územní rozhodnutí či společné povolení. Srov. SOBOTKA, Michal. Vybrané aspekty integrace procesu posuzování vlivů na životní prostředí a postupů podle stavebního zákona. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 159-163. ISBN 978-80-87975-85-5.

zákon)⁴¹⁸, po přechodnou dobu tento konstrukt přetrvával i v současném StZ⁴¹⁹, dle něhož stavební úřad stíhala povinnost opatřit žadatelem nepředložená závazná stanoviska. Předmětné ustanovení bylo s účinností od 1.1.2013 novelizováno a subsidiární povinnost správního orgánu obstarat chybějící závazná stanoviska byla zejména pro neúměrnou administrativní zátěž správních orgánů zrušena⁴²⁰, čistá subsumpce však sklidila kritiku i v řadě jiných oblastí⁴²¹. Navzdory tomu, že model závazných stanovisek vydávaných na žádost pro žadatele představuje podstatně vyšší míru administrativní zátěže, v českém legislativním prostředí jde v podmínkách zvláštních částí správního práva dosud o převažující procesní schéma. Takové zjištění je však poněkud překvapující, zejména s ohledem na skutečnost, že hlavní ideou zakotvené koncepce subsumpce správních aktů ve SpŘ z roku 2004 mělo být zjednodušení rozhodovacích postupů oproti principu řetězení a v neposlední řadě současně i odbřemenění žadatele⁴²². Je však otázkou, zda není čas na změnu přístupu. Vstřícný (klientský) přístup k žadateli by naopak svědčil pro závěr, že by spíše naopak mělo jít o standardní schéma subsumpce. Renesance této myšlenky proto může být (nejen) v oblasti stavebního práva bezesporu přínosná, konvenující požadavkům na veřejnou správu středoevropského prostoru ve 21. století. Potenciál při optimalizaci koordinovaného rozhodování má proto především právě čistá subsumpce. Ostatně takový princip může být ukotven i na obecné úrovni, kupř. dle estonského SpŘ je povinen předložit stanoviska či závazná stanoviska žadatel s tím, že se subsidiárně uplatní čistá subsumpce⁴²³. Existují ale i opačné postavené konstrukce, nový maďarský SpŘ (2016) závazná stanoviska na žádost koncipuje naopak jako doplňkový institut k čisté subsumpci jakožto tzv.

⁴¹⁸ E.Brožek ve vztahu k opatrování závazného posudku hygienické služby pro vydání územního rozhodnutí uvádí: „Z toho plyne, že byl-li posudek na žádost investora vydán ještě před ústním jednáním, územním řízením, je možno se na tento posudek odvolat. (...) Stavební zákon ani v tomto případě sice neruší povinnost investora předkládat projekt k závaznému posudku, pakliže se hygienická služba vyjádřila při řádně svolaném ústním jednání, anebo se nevyjádřila vůbec, ač k tomu pozváním na ústní jednání byla řádně vyzvána, anebo se vyjádřila opožděně po lhůtě, popřípadě po lhůtě prodloužené. Byl-li závazný posudek vydán, je možno, aby orgán hygienické služby nebo jeho zástupce při ústním jednání na něj poukázal; je-li závazný posudek teprve zpracováván, je třeba, aby pro jeho dodání požádal o prodloužení lhůty.“ BROŽEK, Emil. Několik poznámek ke způsobu spolupráce orgánů hygienické služby se stavebním úřady podle nového stavebního zákona. *Správní právo*. 1977. Ročník X. 110-120. ISSN 0139-6005.

⁴¹⁹ Ust. §86 odst. 2 písm. b) StZ ve znění účinném do 31.12.2012.

⁴²⁰ Podrobněji k důvodům změny viz důvodová zpráva k zák.č. 350/2012 Sb., bod 124, k ust. §86 a 87, sn.tisk č. 573/0 (VI.vol.období PSP ČR). Srov. MACHÁČKOVÁ, Jana. K vybraným otázkám novely stavebního zákona na úseku územního rozhodování. *Stavební právo: bulletin*. 2012, č. 3, 24-34. ISSN 1211-6386.

⁴²¹ Kupř. M.Vrabko v roce 2008 v kontextu slovenské živnostenské úpravy konstatoval: „S účinností od 1. septembra 2001 se zaviedol nový postup pri rozhodovaní o koncesii. Upustilo se od administratívne náročného a zdĺhavého konania živnostenského úradu, ktorý pri vybavovaní žiadosti o koncesiu musel namiesto podnikateľa žiadať potrebné povolenia, súhlasy a stanoviská od príslušných odborných orgánov. Podľa novej úpravy obsiahnutej v § 53 živnostenského zákona živnostenský úrad pri rozhodovaní o koncesii zisťuje, či sú splnené všeobecné a osobité podmienky na prevádzkovanie živnosti. (...) Tieto doklady si zaobstaráva žiadateľ o koncesiu.“ VRABKO, Marián. *Správní právo : Procesná část / Marián Vrabko a kolektiv*. 2. preprac. a dopln. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008. 230 s. ISBN 978-80-7160-234-7. S. 150.

⁴²² J.Staša hovoří o degeneraci subsumpce. Viz J.Staša In: POMAHAČ, R. a kol. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. 184 s. ISBN 978-80-87146-92-7.

⁴²³ Srov. ust. §16 odst. 1 Haldusmenetluse seadus, astu võetud 06.06.2001, RT I 2001, 58, 354, jõustumine 01.01.2002 (konsolideeritud tekst 01.01.2012): „If an approval or opinion of another administrative authority is required for adjudication of an application and such approval or opinion is not granted, the administrative authority shall forward a copy of the application together with documents to another administrative authority and indicate a term within which a resolution concerning grant of approval shall be made or an opinion shall be provided. An applicant may take own initiative to obtain an approval or opinion if this is necessary in the interests of the promptness and economy of the proceedings.“

*předběžné stanovisko na žádost žadatele před zahájením řízení*⁴²⁴. Jak již bylo uvedeno, v kontextu české úpravy jde o doktrinální dělení, český SpŘ v tomto ohledu bližší pravidla neobsahuje, konkrétní forma je záležitostí parciálních úprav. Mnohdy však ani tyto předpisy neurčují, zda má být vydáno závazné stanovisko na žádost žadatele či dle zásad čisté subsumpce, v takovém případě povinnost opatřit závazné stanovisko nelze přenést na žadatele, žadateli však patrně ovšem nelze upřít právo takovou žádost podat přímo dotčenému orgánu a obstarat tak závazné stanovisko svépomocně. Oba přístupy k opatřování závazných stanovisek se mohou ve zvláštním předpise z různých důvodů výslovně uplatnit i souběžně ve vazbě na různé rozhodovací postupy, užití obou modelů se může prolínat i v rámci jednoho typu správního řízení u různých druhů závazných stanovisek. Ostatně otázkou je vůbec samotná důvodnost striktního rozlišování těchto modelů, respektive do jaké míry potlačovat případné snahy žadatele opatřit svépomocí závazná stanoviska fungující formou čisté subsumpce, či naopak dožádání správního orgánu k získání závazných stanovisek. Otázka procesní iniciativy k vydání závazného stanoviska se jeví podružnou, sanovat ve všech případech opatřená závazná stanoviska nezákonností se jeví nedůvodně formalisticky. Právní úprava by měla proto nahlížet na oba způsoby rovnocenně tak, aby byly vzájemně zastupitelné, nevylučuje-li to povaha koordinovaného rozhodování.

4.2. Procesní pravidla pro vydávání závazných stanovisek

Na procesní postupy v oblasti vrchnostenské veřejné správy regulované SpŘ je doktrinálně nahlíženo zpravidla dualisticky, tradičně se rozlišuje mezi *řízením* a *ostatními postupy* v oblasti veřejné správy⁴²⁵, řízením se pak v kontextu platných procesních předpisů rozumí formalizované správní řízení, jehož účelem je vydání správního rozhodnutí⁴²⁶. SpŘ však pojem řízení se správním řízením striktně terminologicky neztotožňuje, naopak za řízení označuje dle kontextu i jiné správní postupy *largo sensu*⁴²⁷, včetně zmínky o procesu vydávání závazných stanovisek jakožto o „*řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko*“⁴²⁸, ačkoli se o správní řízení *stricto sensu* nejedná⁴²⁹. Dle systematiky SpŘ lze závazné stanovisko kategorizovat jakožto úkon dle 4. části SpŘ, taková kategorizace v rámci této zbytkové a značně nesourodé skupiny aktů však není příliš nápomocná, v kontextu 4. části SpŘ jde o specifický úkon,

⁴²⁴ Srov. institut preliminary statement of a specialist authority (*az előzetes szakhatósági állásfoglalás*) dle ust. §57 zák. 2016 évi CL., törvény az általános közigazgatási rendtartásról (nový maďarský SpŘ, účinnost od 1.1.2018), dle něhož lze, nevylučuje-li takový postup zákon, ve správním řízení uplatnit přímo z iniciativy žadatele jím opatřené závazné stanovisko ne starší než 1 rok, nestanoví-li zvláštní zákon jinou dobu.

⁴²⁵ Kupř. v publikaci SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9. V. Sládeček vedle postupu při vydávání správních aktů dále kategorizuje na postupy, týkající se veřejnoprávních smluv, postupy při vydávání OOP, postupy při vydávání vyjádření, osvědčení, sdělení, postupy při výkonu správního dozoru a další tam uvedené postupy.

⁴²⁶ Ust. §9 SpŘ.

⁴²⁷ Srov. např. řízení o návrhu OOP.

⁴²⁸ Ust. §149 odst. 2 SpŘ.

⁴²⁹ Menšínový a v současnosti již překonaný názor vycházel z toho, že závazná stanoviska vydávají dotčené orgány v procesním režimu 2. části SpŘ. Viz VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního řádu*. In: VOPÁLKA, V. (ed.). *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. 555 s. ISBN 80-7357-109-9.

podstatně se lišící od ostatních úkonů, které jsou pravidelně (převážně) neregulativními úkony. Řízení o vydání závazného stanoviska lze pak obecně považovat za samostatný procesní postup se samostatným předmětem rozhodování (*causa decidendi*). Skutečnost, že nejde v pravém smyslu o správní řízení, má procesní konsekvence z hlediska zahájení, průběhu a zakončení řízení, pro procesní možnosti a oprávnění dotčeného orgánu, ale i pro existenci, obsah a rozsah procesních práv dotčených osob. Úpravu postupu při vydávání závazných stanovisek neobsahuje nejen ust. § 149 SpŘ, bližší pravidla nelze nalézt ani přímo ve 4. části SpŘ v ust. § 154 SpŘ, které je svou povahou delegační, obsahující soubor odkazů na předešlé části SpŘ či na jejich jednotlivá ustanovení. Delegační princip, vedený bezesporu legitimní snahou minimalizovat případnou duplicitu materie v jednotlivých částech SpŘ a redukovat tak procesní kodex na nezbytné minimum, se pak shodně uplatňuje i v části 5. SpŘ v úpravě veřejnoprávních smluv (§ 170 SpŘ), jakož i v části 6. SpŘ v úpravě OOP (§ 174 odst. 1 SpŘ). Tento přístup však současně přináší ale i množství interpretačních obtíží⁴³⁰, které provázejí i proces vydávání závazných stanovisek.

Dle ust. § 154 SpŘ jsou při vydávání závazných stanovisek přímo aplikovatelná ust. 1. části SpŘ, čímž jsou plně uplatnitelné základní zásady činnosti správních orgánů. Pokud jde o 2. a 3. část SpŘ, taxativně vypočtená ustanovení SpŘ se aplikují *obdobně*⁴³¹, ostatní ustanovení SpŘ náležejí do zbytkové klauzule *přiměřeně* aplikovatelných ustanovení, jejichž užití připadá do úvahy tehdy, jsou-li při vydávání závazných stanovisek potřebná. Dotčený orgán musí vyložit, zda je zvažované ustanovení vskutku *potřebné*, potřebnost aplikace je navíc nutno obecně zvažovat zvláště s ohledem na typologii úkonů dle 4. části SpŘ, jinými slovy pravidlo, jehož užití se bude jevit nezbytným v rámci postupu při vydávání závazného stanoviska, se nemusí jevit potřebným v případě jiných úkonů dle 4. části SpŘ, či naopak. Další úvahy musí směřovat k vlastnímu způsobu přiměřené aplikace daného ustanovení. V procesu vydávání závazných stanovisek bude aplikovatelnost zmíněných ustanovení SpŘ záviset i na tom, zda je dle zvláštní úpravy závazné stanovisko vydáváno na základě žádosti, či je správní orgán, příslušný k vedení navazujícího řízení, povinen toto závazné stanovisko opatřit sám z úřední povinnosti. Podstatné je na tomto místě poukázat i na obecně pojatou subsidiaritu SpŘ⁴³², která se uplatní i ve vztahu k úpravě postupu při vydávání závazných stanovisek, zvláštní právní úprava má dle zásad speciality aplikační přednost. Úvahy o aplikovatelnosti jednotlivých ustanovení SpŘ může komplikovat právě i možná specialita zvláštních úprav, v nichž mohou být různým způsobem a v různé míře podrobnosti upraveny některé procesní instituty či modifikována obecná procesní pravidla. Výchozím interpretačním vodítkem by však v obecné rovině měla být základní podstata závazných stanovisek a zřetelná snaha zákonodárce proces vydávání

⁴³⁰ Některé problémy vznikly již při přijetí SpŘ v roce 2004, zmíněná odkazovací ustanovení nedostatečně reflektovala změnu systematiky návrhu SpŘ v legislativním procesu, lze zmínit především nemožnost přiměřené aplikace 3.části SpŘ v procesu vydávání OOP dle ust. §174 odst. 1 SpŘ, konkrétně kupř. nemožnost aktrakce dle ust. §131 odst. 1 písm. a) SpŘ. Obdobný problém s opominutým odkazem na 3.část SpŘ vznikl i v ust. §170 SpŘ v úpravě veřejnoprávních smluv.

⁴³¹ Jde o ust. §10-16, §19-26, §29-31, §33-35, §37, §40, §62-63 z 2.části SpŘ, a ust. §134, §137, §142 z 3.části SpŘ.

⁴³² Ust. §1 odst. 2 SpŘ.

závazných stanovisek v co nejvyšší míře oprostít od řady formalit a procesních kroků. Význam ust. § 154 SpŘ však v kontextu vydávání závazných stanovisek nelze přeceňovat, spíše nežli o riziko nezákonnosti závazných stanovisek v důsledku neuplatnění či opominutí některých procesních pravidel by mělo jít primárně o snahu racionálním výkladem předejít zbytečné a nadbytečné procesualizaci vydávání závazných stanovisek, která ve svém důsledku může reálně ohrozit hladký chod rozhodovacích procesů a funkčnost systému subsumpce.

Zahájení a průběh řízení o vydání závazného stanoviska

Jde-li o závazná stanoviska vydávaná na žádost žadatele, řízení o vydání závazného stanoviska je zahájeno iniciačním úkonem žadatele, který je svou povahou podáním dle ust. § 37 SpŘ, z čehož plyne co do jeho specifikace požadavek, aby žadatel uvedl, které věci se žádost týká a co se navrhuje. Shodně jako u žádosti o zahájení správního řízení (§ 45 SpŘ) může zvláštní zákon stanovit náležitosti a podklady⁴³³ případně i s odkazem na příslušný prováděcí předpis, v řadě zvláštních úprav může jít navzdory typově jednodušší povaze závazných stanovisek i o značné pensum různých podkladů a náležitostí⁴³⁴. Součinnost správního orgánu při odstraňování vad žádosti, resp. povinnost správního orgánu vyzvat žadatele k jejich odstranění, platí i zde, u žádosti o vydání závazného stanoviska lze shledat obdobné druhy vad a nedostatků jako u žádosti o zahájení řízení, může jít o nedostatek formy⁴³⁵, vnitřní rozpornost nebo chybějící údaje, přílohy či jiné podklady. Řízení o vydání závazného stanoviska je zahájeno dnem, kdy toto podání došlo věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, uplatní se přiměřeně ust. § 44 odst. 1 SpŘ, což je podstatné pro určení počátku běhu správních lhůt k vydání závazného stanoviska. Lhůta pro vydání závazného stanoviska může být stanovena zvláštním předpisem, u čisté subsumpce daný předpis může zakotvit i možnost určení lhůty správním orgánem⁴³⁶. Nečinnost při vydávání závazných stanovisek je pak eventuálně řešitelná dle ust. § 80 SpŘ ve spojení s ust. § 6 odst. 1 SpŘ, přičemž opatření proti nečinnosti uplatňuje zásadně v obou modelech subsumpce dotčený nadřízený orgán, na nečinnost lze reagovat všemi variantami postupu dle ust. § 80 odst. 4 SpŘ. Nečinnost při vydávání závazných stanovisek je v aplikační praxi přetrvávajícím problémem, s vyšším počtem závazných stanovisek přirozeně koreluje zvyšující se riziko nečinnosti, pokud jde o celkový výsledek koordinovaného rozhodování, systémová nečinnost z objektivních příčin, byť jen na jedné z agend, může mít fatální dopad pro určitý typ rozhodovacího postupu, v němž je dané závazné stanovisko nezbytným podkladem pro koordinované rozhodnutí.

⁴³³ Srov. kupř. náležitosti a přílohy žádosti o vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF dle ust. §9 odst. 6 ZpřZ.

⁴³⁴ Srov. náležitosti vodoprávního souhlasu dle ust. §17 VodZ dle vyhl.č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu. Specifické náležitosti lze shledat v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (EIA).

⁴³⁵ Dle rozsudku NSS č.j. **5 Ans 4/2012-20** ze dne 12.4.2013 je obligatorně formulářová žádost způsobilá zahájit řízení, nedodržení formy podání představuje pouze vadu žádosti, což lze analogicky vztáhnout i na vydávání závazných stanovisek.

⁴³⁶ Srov. úpravu hodnocení biocidních přípravků dle ust. §5 odst. 4 zák.č. 324/2016 Sb., o biocidech, dle níž MZ v žádosti o vydání závazného stanoviska stanoví pro MZe a MŽP přiměřenou lhůtu pro zaslání závazného stanoviska.

Vzhledem k tomu, že proces vydávání závazných stanovisek na žádost je návrhovým řízením, žadateli náleží dispoziční právo, zahrnující právo vzít žádost zpět či zúžit její rozsah. Zatímco ve správním řízení jde o zastavovací důvod správního řízení⁴³⁷, v procesu vydávání závazných stanovisek právní předpisy nepředvídají v tomto ohledu žádný druh automatické interakce správního orgánu⁴³⁸, z důvodu právní jistoty a odstranění případných pochybností je žádoucí o následcích zpětvzetí žadatele bez zbytečného odkladu sdělením informovat, obdobně pak i v případě jiných skutečností, které by ve správním řízení naplňovaly ostatní zastavovací důvody. Zasláním sdělení dotčené osobě (žadateli) lze považovat řízení o vydání závazného stanoviska za ukončené, v procesu vydávání závazných stanovisek jde tak o méně formální alternativu odpovídající zastavení správního řízení⁴³⁹, formalizace ukončení procesu vydávání závazného stanoviska formou usnesení nemá racionální opodstatnění. V řízení o vydání závazného stanoviska nelze shledat ani legitimní důvod pro uplatnění ustanovení SpŘ o přerušení řízení. Jde-li o shledané zastavovací důvody v procesu vydávání závazných stanovisek, aplikační praxe ovšem mnohdy v těchto případech inklinuje k vydávání negativních závazných stanovisek, tato eventualita by však měla být vyhrazena pouze meritornímu posouzení a nikoli suplovat procesní akt. Byť by tyto procesní důvody měly být tak jako tak vyloženy v odůvodnění záporného závazného stanoviska, pro adresáty aktu může jít o matoucí postup. U obou zmíněných alternativ nelze proti výslednému úkonu podat opravný prostředek, předmětné sdělení lze zrušit toliko usnesením dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ⁴⁴⁰. Jde-li o dispoziční zásadu, dlužno dále dodat, že SpŘ výslovně neupravuje možnost rozšířit žádost, ať již žádost ve smyslu ust. § 45 SpŘ, či žádost o vydání závazného stanoviska (§ 37 SpŘ). Zřejmě jen některé případy rozšíření žádosti představují změnu obsahu podání dle ustanovení o navrácení v předešlý stav⁴⁴¹ resp. změnu obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit a kterou lze povolit pouze za stanovených předpokladů. Důvodně se lze domnívat, že pouze zásadní změny v koncepci či rozsahu návrhu, v jejichž důsledku bude podstatně změněn předmět řízení⁴⁴², nikoli zásadní změny lze zřejmě bez dalšího akceptovat a projednat žádost v upravené, aktualizované či revidované podobě, *nota bene* jde-li o méně formální proces vydávání závazných stanovisek.

Proces vydávání závazných stanovisek je koncipován jako jednoduchý dílčí procesní postup, na němž neparticipují dotčené orgány s odlišnou věcnou působností, ani právní předpisy

⁴³⁷ Ust. §66 odst. 1 písm. a) SpŘ.

⁴³⁸ Ust. §155 odst. 3 SpŘ zakotvuje oznamovací povinnost (včetně sdělení důvodů postupu) v případě, že nelze vydat úkon dle 4.části SpŘ, dle znění daného ustanovení jde však o písemné sdělení na žádost dotčené osoby.

⁴³⁹ Oproti tomu zahájené správní řízení je nutno vždy formálním způsobem ukončit, srov. rozsudek NSS č.j. 7 As 100/2014-56 ze dne 28.8.2014.

⁴⁴⁰ Otázkou je, v jakém procesním režimu rušit v praxi se vyskytnuvší negativní závazná stanoviska, jejichž obsahem není meritorní posouzení, nýbrž sdělení procesních důvodů pro jejich nevydání, nahlíženo materiálně by takové sdělení rušil dle ust. §156 odst. 2 SpŘ správní orgán, který takový akt vydal, formálně vzato by však měl být oprávněn ke zrušení závazného stanoviska dle ust. §149 odst. 6 SpŘ příslušný nadřízený správní orgán.

⁴⁴¹ Ust. §41 SpŘ.

⁴⁴² Kupř. bude-li nutno zásadním způsobem doplnit skutková zjištění, opatřit nové podklady, zajistit opětovnou součinnost jiných správních orgánů atd.

zpravidla nevyžadují žádnou koordinaci těchto dílčích postupů, oprávnění a povinnosti dotčených orgánů jsou vztaženy až k navazujícímu řízení, kdy je obsah závazných stanovisek finalizován, platformou pro spolupůsobení všech spolurozhodujících orgánů je proto až navazující řízení. Zmíněná výchozí teze, že řízení o vydání závazného stanoviska má být jednoduchým procesním postupem, se však zdá býti v řadě případů zpochybněna. Příkladem úpravy, která svými požadavky na proces a výslednou formu aktu příliš nekonvenuje formě závazného stanoviska, je úprava posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), v níž došlo v návaznosti na požadavky evropské legislativy k zakotvení závazného stanoviska pro komplexní environmentální stanoviska EIA⁴⁴³. Proces posuzování se pro svou komplexní povahu⁴⁴⁴, značnou procesní složitost, jakož i z důvodu zapojení dotčených správních úřadů a autorizovaných osob vymyká koncepci závazných stanovisek a vykazuje naopak znaky správního řízení. Tato neslučitelnost pak v řadě ohledů přináší aplikační problémy, na něž je poukazováno v různých kapitolách. Ostatně i z některých dalších zvláštních úprav lze dokladovat, že původně jednoúrovňový vztah *závazné stanovisko – správní rozhodnutí* se dále řetězí, do řízení o vydání závazného stanoviska se včleňují různá dílčí řízení o vydání podkladů (substanovisek) či se vyskytují různé jiné přípravné úkony, při jejichž hodnocení má konečné slovo odborně způsobilý dotčený orgán. Jde jak o fakultativně opatřované podklady⁴⁴⁵, obligatorně opatřované podkladové akty⁴⁴⁶, či celý soubor různých vyjádření⁴⁴⁷, přičemž v těchto případech zákony zpravidla určují dotčenému orgánu delší lhůtu pro vydání závazného stanoviska. V souvislosti s řízením o vydání závazného stanoviska lze dále dokladovat i zapojení různých správních orgánů po vertikální linii⁴⁴⁸. Mnohdy jde však o překombinované a těžkopádně fungující konstrukce, jejichž rizikovost spočívá předně v tom, že v krajním případě může hrozit systémové selhání, a to v důsledku výpadku či přetížení některého z článků (orgán veřejné správy, jím zřízené odborné organizace, autorizované osoby apod.), jehož role je v řetězci podkladových úkonů nezastupitelná.

⁴⁴³ Zakotvením formy závazného stanoviska dle ust. §149 SpŘ pro stanovisko EIA ve smyslu nynějšího ust. §9a EiaZ byl odstraněn transpoziční deficit směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

⁴⁴⁴ Již jen dvoufázovost procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) je značným specifikem, proces je rozčleněn na fázi zjišťovacího řízení a případnou navazující fázi vlastního posouzení záměru (tzv. „velká EIA“).

⁴⁴⁵ Kupř. ust. §17a odst. 1 SilZ, pro účely vydání závazného stanoviska lze opatřit vyjádření vymezených správních úřadů, obce, či právnických osob plnících vymezené úkoly v oblasti silniční dopravy.

⁴⁴⁶ Dle ust. §38 odst. 2 RostlLékZ vydá MZE do 75 dnů od obdržení žádosti Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (ÚKZUZ) závazné stanovisko na základě hodnocení vypracovaného Státním zdravotním ústavem, či závazné stanovisko KÚ dle ust. §19 odst. 1 HorZ k umístění staveb a zařízení v CHLÚ nesouvisejících s dobýváním vydané po projednání s příslušným OBÚ, či dále závazné stanovisko orgánu státní památkové péče dle ust. §14 odst. 6 PamZ k obnově kulturní památky vydané po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, resp. Národním památkovým ústavem (NPÚ).

⁴⁴⁷ Řadu podkladů předvídá rovněž ust. §17 VodZ a prováděcí vyhl.č. 183/2018 Sb., mezi něž patří dle povahy záměru i stanovisko správce povodí, vyjádření správce vodního toku, jakož i vyjádření osoby s odbornou způsobilostí.

⁴⁴⁸ Např. ust. §18 odst. 1 ZpřZ.

4.3. Časové souvislosti subsumpce a určení rozhodné právní úpravy

V kontextu problematiky závazných stanovisek jsou závažnou otázkou k řešení i časové souvislosti subsumpce a od toho odvislé určení rozhodné právní úpravy pro vydávání všech relevantních úkonů. Byť SpŘ pro různé fáze rozhodovacího procesu výslovně nestanoví pravidlo pro aplikaci časového znění právní úpravy, v souladu se zásadou legality pro vydání závazného stanoviska obecně platí, že není-li stanoveno jinak, užije se právní úprava, účinná ke dni vydání příslušného aktu⁴⁴⁹, což musí platit i pro vydávání závazných stanovisek. V mezidobí od vydání závazného stanoviska až po jeho inkorporaci do koordinovaného rozhodnutí však může rozhodná úprava v hmotněprávní i v procesní oblasti doznat změn. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko je nedílnou součástí výsledného koordinovaného rozhodnutí, jehož právním základem je rovněž znění právní úpravy rozhodné ke dni vydání tohoto rozhodnutí, obsah a náležitosti závazného stanoviska musí obecně odpovídat a obstát i dle znění právní úpravy účinné ke dni vydání koordinovaného rozhodnutí. To obecně vzato implikuje, že požadavek na soulad závazného stanoviska se zněním právní úpravy účinné ke dni vydání koordinovaného rozhodnutí představuje *de iure* limitaci pro jeho následnou využitelnost. Takový předpoklad ale patrně neznamená, že by vždy jakákoli změna právní úpravy nutně vyvolala potřebu obstarat nové závazné stanovisko, namísto bude materiální přístup, tedy nutnost posuzovat konkrétní obsah legislativních změn a jejich dopad pro projednávaný případ (*ad hoc*)⁴⁵⁰. Související podotázkou je i využitelnost závazného stanoviska po novelizaci zvláštní úpravy, kterou dojde ke změně příslušnosti dotčeného orgánu k vydání tohoto závazného stanoviska, minimálně v případě absolutní změny věcné příslušnosti bude mít zřejmě přednost tato hmotněprávní úprava a závazné stanovisko bude nutné opětovně vydat⁴⁵¹. Platnost a využitelnost závazného stanoviska, vydaného dotčeným orgánem, jehož působnost ke dni vydání koordinovaného rozhodnutí vzala za své a přešla v rámci instanční hierarchie z ústředního správního úřadu na nižší článek organizace, aprobovala i judikatura⁴⁵². Změna právní úpravy může vyvolat i požadavek na opatření zcela nového typu závazného stanoviska v průběhu řízení, v takovém případě bude žadatel povinen opatřit rovněž i toto závazné

⁴⁴⁹ Z judikatury lze zmínit rozsudek NSS č.j. **1 As 24/2011-79** ze dne 7.4.2011, rozsudek NSS č.j. **1 As 68/2008-126** ze dne 17.12.2008. Obdobný závěr vyslovila již prvorepubliková judikatura, srov. rozhodnutí Boh A. 8179/25 ze dne 20.10.1925, Boh. A. 975/26 a další.

⁴⁵⁰ Opatřit nové závazné stanovisko bude důvodné především v případě změn hledisek pro posouzení záměru (např. změna okruhu či hierarchie důležitosti hledisek), mezi správního uvážení, zákonem předepsaného okruhu podkladů pro vydání závazného stanoviska apod.

⁴⁵¹ Výkladové vodítko pak představují limity zásady *perpetuatio fori*. O přímé využitelnosti ust. §132 SpŘ sice nelze uvažovat, řízení o vydání závazného stanoviska v době vydání koordinovaného rozhodnutí z podstaty věci neprobíhá, nicméně dělicí kritérium, rozlišující mezi případy, kdy dojde toliko ke změně věcné příslušnosti co do stupně, od případů, kdy dojde k úplné změně věcné příslušnosti, se jeví jako přenositelné i pro následnou uplatnitelnost závazných stanovisek.

⁴⁵² Rozsudek KS v Ústí nad Labem č.j. **15 Ca 77/2007-45** ze dne 31.1.2008 v oblasti horního práva, konkrétně v rámci agendy udělování výjimek ze zákazu umisťovat stavby či zařízení v chráněném ložiskovém území (CHLÚ), vyložil, že: „Na závěru o platnosti souhrnného souhlasu ze dne 14. 2. 1995 nemůže nic změnit ani skutečnost, že v mezidobí v souvislosti s reformou veřejné správy byly kompetence podle § 19 HorZ plně převedeny z Ministerstva životního prostředí na orgán kraje v přenesené působnosti.“

stanovisko⁴⁵³, nestanoví-li přechodná ustanovení dané novely jinak. V určitých případech může vyvstat potřeba opatřit závazné stanovisko i v době po pravomocném rozhodnutí, vyžaduje-li totéž závazné stanovisko současně i jiné řetězíci se rozhodnutí⁴⁵⁴. Zahájené řízení o vydání nového závazného stanoviska, které má nahradit nepoužitelné závazné stanovisko, či řízení o vydání nového typu závazného stanoviska, naplňují důvod obligatorního přerušeni navazujícího řízení dle ust. § 149 odst. 3 SpŘ. Vzhledem k tomu, že i odvolací správní orgán rozhoduje dle práva ke dni vydání rozhodnutí o odvolání⁴⁵⁵, povinnost opatřit z uvedených důvodů nové závazné stanovisko může na žadatele dopadnout i v průběhu odvolacího řízení, v takové situaci odvolacímu orgánu nezbyde nic jiného než v souladu se zásadou jednotnosti správního řízení zrušit prvoinstanční rozhodnutí a věc vrátit do prvního stupně k opatření tohoto nového typu závazného stanoviska, byť ke dni prvostupňového rozhodnutí bylo pensum opatřených podkladů dostatečné a vydané rozhodnutí nebylo nezákonné. Všechna výše uvedená pravidla mohou v současné procesní realitě v důsledku překotného vývoje legislativy a neustálých novelizací zvláštní části správního práva u některých typů řízení resultovat v nežádoucí zacyklení povolovacích řízení a v krajních případech znamenat v podstatě paralýzu rozhodovacích procesů. O to více je pak nutno v legislativní rovině přistupovat k novelizacím obezřetně a jen v důvodných případech. Vzhledem k tomu, že procesní úprava subsumpce zahrnuje soubor vzájemně provázaných procesních norem, zvýšené nároky se projevují i v oblasti intertemporálního práva, přechodná ustanovení tedy musí stanovit jednotná pravidla pro aplikaci časových znění, která budou kompatibilní ve vztahu ke všem aplikovatelným procesním normám. To se v současnosti týká primárně novelizací zvláštních předpisů, k patovým situacím nicméně docházelo i v důsledku přijetí SpŘ z roku 2004⁴⁵⁶, z relativně

⁴⁵³ Takový závěr plyne i z rozsudku MS v Praze č.j. **10 A 205/2014-90** ze dne 25.4.2017. V projednávaném případě byl shledán požadavek na závazné stanovisko pro územní rozhodnutí vydané dne 27.11.2012 bezprostředně po účinnosti OvzdZ (1.9.2012), který oproti dosavadní úpravě zák.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší požadoval závazná stanoviska pro posouzení jakéhokoli stacionárního zdroje. Za zmínku stojí i okolnosti případu, MHMP jako dotčený orgán v roce 2011 z hlediska ochrany ovzduší záměr posoudil závazným stanoviskem, ačkoli zákon v té době takový postup nepředpokládal. Soud však akcentoval povahu tohoto nezávazného (byť nesprávně označeného) posouzení a v kontextu nového zákona předmětný akt posoudil materiálně bez dalšího jako závazné stanovisko. Rušícím důvodem zažalovaného územního rozhodnutí byl pak poněkud paradoxně neprovedený integrovaný odvolací přezkum MŽP dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, kdy dotčený nadřízený orgán (MŽP) na rozdíl od náhledu soudu neakcentoval pravou povahu podkladového aktu ke dni vydání územního rozhodnutí a odmítl takový akt formalizovaným postupem přezkoumat.

⁴⁵⁴ Požadavek na vydání závazného stanoviska může vyvstat dle povahy závazného stanoviska až v následném řetězíci se řízení, byť v době prvotního řízení povinnost opatřit závazné stanovisko neexistovala. Dle rozsudku KS v Brně č.j. **29 Ca 261/2003-108** ze dne 19.8.2005 proběhlé územní řízení bez zákonného požadavku na opatření stanoviska EIA nemá vliv na povinnost opatřit stanovisko EIA pro účely vydání stavebního povolení v následně vedeném stavebním řízení.

⁴⁵⁵ Srov. kupř. rozsudek MS v Praze č.j. **3 Af 30/2014-62** ze dne 13.7.2016. Toto pojetí nastínil již J.Hoetzel. Viz HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a. s. v Praze, 1934. 506 s. Str. 357: „(...) adresát dostává právo nebo je mu ukládána povinnost teprve právoplatným úředním výrokem; proto by podle mého mínění měly zásadně rozhodovati normy platné v době, kdy rozhoduje stolice odvolací“. Shodně rozsudky NSS Boh. A. 1180 a 1203.

⁴⁵⁶ Ilustrativní je kupř. rozsudek NSS č.j. **5 As 40/2008-52** ze dne 6.11.2008: „Při kolizi stavebního řízení vedeného podle starého správního řádu a řízení o souhlasu vedeného podle nového správního řádu by tak stěžovatel byl vyloučen z možnosti obrany proti negativnímu stanovisku, což je porušením práva domáhat se stanoveným postupem posouzení svéhopráv a u soudu či u jiného orgánu ve smyslu § 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“, „řešením je buď připuštění přezkumu závazného souhlasu v samostatném odvolacím řízení, nebo přezkum podle § 149 odst. 3, 4 nového správního řádu v rámci odvolání proti rozhodnutí o žádosti o územní rozhodnutí přesto, že toto je vedeno podle starého správního řádu“, přičemž soud následně „upřednostnil řešení zajišťující soudní přezkum při maximálním šetření práv účastníka řízení a akceptoval postup krajského soudu, který rozhodnutí žalovatele přezkoumal jako samostatné rozhodnutí.“

nedávné doby lze připomenout i změnu režimu povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely stavebních záměrů, kde byla tradiční forma samostatného rozhodování počínaje 1.1.2018 transformována v těchto případech na závazné stanovisko⁴⁵⁷.

4.4. Vydávání závazných stanovisek a problematika participace dotčených osob

Hlavní smysl zakotvení koncepce závazných stanovisek jakožto alternativy k principu řetězení směřoval ke zjednodušení a zrychlení povolovacích procesů. V souvislosti s tím pak vyvstala ale i otázka postavení účastníků navazujícího řízení a ochrany jejich práv a oprávněných zájmů, které mohou být koordinovaným rozhodnutím dotčeny. Jakkoli se jeví funkčnost koncepce subsumovaných aktů jako bezproblémová v řízeních s výlučnou účastí žadatele, v nichž nefigurují účastníci řízení s protichůdnými zájmy⁴⁵⁸, otázky garance ochrany práv ostatních osob vystupují do popředí v případě více či méně složitých řízení s účastí více osob, které mohou být přijatým řešením přímo dotčeny, současně jde ale i o ingerenci různých jiných subjektů k ochraně veřejných zájmů (typicky problematika účasti ekologických spolků na správním rozhodování), účast ÚSC apod. Otázka míry ochrany práv dotčených osob je pak bezesporu neuralgickým bodem celé koncepce závazných stanovisek, je proto namístež zabývat se tím, zda a jak je zajištěno právo dotčených osob náležitě hájit své zájmy, což je určující zjištění pro závěr, zda daný koncept koordinace rozhodovací činnosti co do základu ob stojí. Ostatně fundamentálním smyslem pravidel správního procesu je právě garance práv dotčeným osobám, ať již v případě jednoduchého či koordinovaného rozhodnutí.

Pro postavení dotčených osob v konkrétní rozhodovací agendě je formálně vzato určující přiřazení konkrétní formy správní činnosti, resp. určení, zda jde o samostatné správní rozhodování, či zda jde o vydávání závazných stanovisek. Řízení o vydání závazného stanoviska není správním řízením (§ 9 SpŘ), což vylučuje *per se* institut účastenství dle ust. § 27 SpŘ, jakož i s účastenstvím související ustanovení napříč SpŘ, jsou-li navázána výlučně na správní řízení *stricto sensu*. V řízení o vydání závazného stanoviska je proto namístež terminologicky operovat s obecným pojmem *dotčené osoby*⁴⁵⁹. Na řízení o vydání závazného stanoviska účastníci či potenciální účastníci navazujícího řízení neparticipují, s ohledem na časové souvislosti rozhodovacího procesu často ani v předprocesní fázi navazujícího řízení nelze okruh budoucích účastníků řízení s jistotou vymezit⁴⁶⁰. Nestanoví-li proto zvláštní předpis jinak, v řízení o vydání závazného stanoviska je tak namístež považovat za dotčenou osobu v principu pouze žadatele o vydání závazného stanoviska, řízení o vydání závazného

⁴⁵⁷ Ust. §8 odst. 6 PřKrZ, vložené novelou zák.č. 225/2017 Sb., s účinností od 1.1.2018. Určité zmatky vyvolala existence pravomocných rozhodnutí dle staré úpravy pro dosud nezrealizované záměry a jejich vazba na koordinovaná rozhodnutí dle nové úpravy, pro něž byl předepsán požadavek na opatření závazného stanoviska.

⁴⁵⁸ Kupř. jde o povolovací procesy v oblasti živnostenského práva, či ve specifických oblastech podnikání.

⁴⁵⁹ Dle ust. §2 odst. 3 SpŘ se dotčenými osobami rozumí osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

⁴⁶⁰ Účast různých subjektů v řízení závisí nejen na rozsahu předmětu řízení odvislého od dispoziční zásady žadatele, ale mnohdy účast závisí i na projevu vůle těchto osob, srov. ust. §70 PřKrZ, či ust. §7 odst. 1 IpZ.

stanoviska se proto *de facto* účastní pouze tento žadatel, vůči němuž jsou pak činěny procesní úkony, včetně doručení výsledného závazného stanoviska. Jak již bylo uvedeno, vůdčím principem koncepce subsumovaných aktů (závazných stanovisek) je naopak oddělení procesního postupu předcházejícího vydání závazného stanoviska od navazujícího řízení, v souvislosti s čímž jsou ostatní osoby vyloučeny z dílčích rozhodovacích procesů. Připuštění těchto osob do řízení o vydání závazného stanoviska by bylo v rozporu s ideou fungování závazných stanovisek⁴⁶¹, takové pojetí koresponduje i s hmotněprávními východisky subsumpce, kdy vydané závazné stanovisko samo o sobě nevyvolává žádné přímé právní účinky navenek ve vztahu k potenciálně dotčeným osobám. Jakkoli platí, že závazné stanovisko zásadně ovlivňuje výsledek navazujícího řízení, nelze dovést, že by byli stávající či budoucí účastníci navazujícího řízení v okamžiku vydání závazného stanoviska jeho obsahem přímo dotčeni, ostatně je na vůli žadatele, zda a kdy závazné stanovisko využije, tedy zda a v jakém rozsahu bude vůbec vedeno navazující řízení a vydáno koordinované rozhodnutí. Ochranu postavení dotčených osob však zjevně nelze potlačit či vytěsnit, z hlediska udržitelnosti konceptu subsumovaných aktů je proto namístě objasnit, zda mají osoby potenciálně dotčené závazným stanoviskem garantováno postavení účastníka navazujícího řízení, a pokud ano, zda toto procesní postavení garantuje dostatečnou míru ochrany jejich práv. Na první z nastíněných (pod)otázek je nutno odpovědět kladně, musí totiž logicky platit, že okruh osob, které mohou být přímo dotčeny obsahem závazného stanoviska, je podmnožinou okruhu osob, které mohou být přímo dotčeny koordinovaným rozhodnutím, jímž je (resp. musí být⁴⁶²) přiznáno účastenství v navazujícím řízení. Esenciálním prvkem ochrany osob, které mohou být dotčeny obsahem závazného stanoviska, je proto jejich účastenství v navazujícím řízení. Zmínku zasluží ale i postavení ostatních subjektů, zavedení subsumpce správních aktů v agendách, které tradičně vycházely z principu řetězení⁴⁶³ však došlo k oslabení postavení ostatních účastníků řízení, jímž zákon přiznával účast nikoli z důvodu možného dotčení jejich práv, ale z jiných důvodů (ochrana veřejných zájmů, řádná správa místních záležitostí). Faktem je, že přiřazená forma závazných stanovisek v řadě případů diskvalifikovala přímou participaci (účasť) ekologických spolků, která je *de lege lata* dle PŘKRZ výslovně zakotvena pouze ve správních řízeních⁴⁶⁴, ale i ÚSC a dalších subjektů. Nejedná se však o strukturální nedostatek subsumpce, i těmto subjektům lze na úrovni zvláštních předpisů bezpochyby přiznat

⁴⁶¹ V tomto ohledu se nelze ztotožnit s názorem, že absence přímé komunikace mezi dotčenými orgány a účastníky řízení je nedostatkem stávající úpravy. Viz BRAŽINA, Radislav. *Odůvodnění vybraných správních aktů jako součást práva na spravedlivý proces*. Brno, 2019. Disertační práce. Masarykova univerzita, právnická fakulta.

⁴⁶² Nezbytnost přiznání účastenství těmto osobám má ústavněprávní rozměr, účast ve správním řízení je realizací ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. Blíže SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.

⁴⁶³ K významným změnám došlo od 1.1.2018 v prostředí PŘKRZ, historicky a dlouhodobě fungující účast ekologických spolků ve správních řízeních byla pro účely postupů dle StZ vytěsněna v důsledku nahrazení řetězení subsumpcí. Ekologickým spolkům pak v řadě případů zůstává garantováno jen právo na informování o zamýšlených zásazích dle ust. §70 PŘKRZ, avšak již ne procesní nástroje, resp. plnoprávná účast (*hard participation*).

⁴⁶⁴ V literatuře se objevují ale i odlišné názory. Srov. TOŠNER, Ondřej. Charakter podkladových stanovisek-meze soudního přezkumu. In: HRUŠOVÁ, Klára. *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví*. Praha: LexisNexis CZ s. r. o. 2008, 58-66. ISBN 987-80-86920-27-6.

plnohodnotné účastenství přímo v navazujícím řízení. Lze proto dovodit, že vymezení okruhu účastníků navazujícího řízení není jen otázkou garance práva na spravedlivý proces, a tedy klíčovým prvkem funkčnosti celého konceptu subsumpce, ale může i značnou měrou přispět k náležité ochraně veřejných zájmů prostřednictvím přiznané účasti různých dalších subjektů. Související neméně důležitou otázkou pak je, zda procesní postavení účastníků navazujícího řízení garantuje dotčeným osobám náležitou ochranu jejich práv, lze se zaměřit na jednotlivé procesní prvky, které ve svém souhrnu tuto ochranu tvoří. Byť je vydáním závazného stanoviska projednání části věci formálně vzato finalizováno bez účasti ostatních účastníků řízení, zásada součinnosti s účastníky řízení se uplatní v navazujícím řízení, v němž se aktivují základní procesní práva dotčených osob⁴⁶⁵. Zásadní skutečností pro postavení účastníků navazujícího řízení je právě obsah závazného stanoviska, s nímž jsou následně v řízení seznámeni, možnost jejich obrany se vztahuje primárně k obsahu tohoto aktu. Vydané závazné stanovisko se zásadně stává součástí spisového materiálu navazujícího řízení, účastníkům řízení je umožněno rozporovat závazné stanovisko nejen v odvolání, ale přímo i v prvostupňovém navazujícím řízení, čemuž odpovídá povinnost správního orgánu na tyto námitky reagovat či zajistit dodatečnou součinnost dotčeného orgánu⁴⁶⁶. Námitky mohou směřovat k právním i skutkovým závěrům, k rozsahu a obsahu podkladů pro vydání závazného stanoviska, mohou být navrhovány důkazy atd. Výjimkou je namítaná podjatost úředních osob zařazených v dotčeném orgánu, rozhodovat o vyloučení úředních osob má význam pouze do vydání aktu, *ex post* namítaná podjatost již cílí proti zákonnosti závazného stanoviska. Zpochybní-li tedy účastník řízení závazné stanovisko z důvodu možné podjatosti úředních osob působících v dotčeném orgánu, v navazujícím řízení tuto námitku ve vztahu k existentnímu aktu již nelze řešit formalizovaným způsobem (§ 14 odst. 3 SpŘ), její důvodnost lze jako námitku nezákonnosti závazného stanoviska posoudit v rámci integrovaného odvolacího přezkumu (§ 149 odst. 5 SpŘ) či vzít v potaz jako podnět k přezkumnému řízení (§ 149 odst. 6 SpŘ) během probíhajícího prvostupňového navazujícího řízení. U závazných stanovisek lze dovodit obdobnou typologii vad jako u správních rozhodnutí (bližší kap. 3.3.1.), nezákonnost závazného stanoviska tak může implikovat i porušení procesních ustanovení, jakož i nesprávnost, neaktuálnost či absence nezbytných podkladů pro jeho vydání. Se všemi relevantními skutečnostmi má každý účastník navazujícího řízení právo být seznámen, a to především přímo z odůvodnění závazného stanoviska, jež by mělo obsahovat souhrn shromážděných podkladů a jejich právní hodnocení. Z hlediska úrovně ochrany práv účastníků řízení by jistý problém mohly indikovat teoreticky snad jen určité úkony dotčeného orgánu při dokazování (výslech

⁴⁶⁵ Na důležitost respektování zásady součinnosti s účastníky řízení již ve stadiu vydávání podkladových úkonů a na stížené postavení dotčených osob v navazujících rozhodovacích procesech poukazoval již B. Voženílek. Srov. VOŽENÍLEK, Bohumil. Posudky a správní řád. *Socialistická zákonnost*. 1968, číslo 9-10, 592-594. ISSN 0037-8305.

⁴⁶⁶ K témuž směřuje i judikatura. Srov. rozsudek NSS č.j. **1 As 68/2008-126** ze dne 17.12.2008: „*Jestliže stavební úřad rozhodl o námitce účastníka územního řízení týkající se překročení hygienických limitů hluku, aniž si vyžádal odborné vyjádření orgánu ochrany veřejného zdraví ke vznesené námitce, a naopak vycházel výlučně ze souhlasného stanoviska vydaného orgánem ochrany veřejného zdraví k dokumentaci žádosti o územní rozhodnutí, které nikterak na námitky účastníka řízení nereaguje, a není proto dostatečným odborným podkladem pro rozhodnutí o námitkách účastníka (...)*“.

svědka, ohledání na místě apod.), u nichž je přímá účast všech dotčených osob nezastupitelná a kde nepostačí pouze právo následně být seznámen s hmotným zachycením těchto důkazů⁴⁶⁷. Při vydávání závazných stanovisek by však tyto úkony neměly přicházet v úvahu, v případech koordinovaného rozhodování s účastí více dotčených osob je podstatou činnosti dotčených orgánů hodnocení odborných aspektů navrhovaných záměrů či činností na základě žadatelem předložených podkladů. Ostatně i to svědčí pro závěr, že vydávání závazných stanovisek by z kvalitativního hlediska mělo odpovídat spíše procesně jednoduchým formám posouzení, a naopak by nemělo být implementováno v agendách, které svou potřebou a požadavky vykazují spíše znaky plnohodnotného správního řízení.

Předpokladem pro náležité uplatnění práva namítat všechny rozhodné skutečnosti je samozřejmě možnost všechny tyto rozhodné skutečnosti nejen zjistit, ale i řádně prověřit, každý účastník navazujícího řízení by proto měl mít právo zjistit bližší podrobnosti vztahující se k vydání závazného stanoviska prostřednictvím práva nahlížet do spisové dokumentace týkající se závazného stanoviska, a to na základě analogické aplikace ustanovení o nahlížení do spisu⁴⁶⁸, zřejmě jakožto jiná osoba, které svědčí na nahlížení do spisu právní zájem, důvodnost požadavku na nahlížení do správního spisu musí být presumována již z titulu účastenství (či potenciální účasti) tohoto subjektu v navazujícím řízení o vydání koordinovaného rozhodnutí⁴⁶⁹. Případné odepření přístupu ke správnímu spisu o vydání závazného stanoviska sice formálně vzato nemůže být přímo procesní vadou navazujícího řízení, procesní pochybení by však mělo být v tomto ohledu chápáno šířeji a důsledky odepření práva nahlížet do spisu ze strany dotčeného orgánu by se mohly promítnout i do zákonnosti koordinovaného rozhodnutí. Ač se tedy může jevit logickým paradoxem, že ochrana dotčených osob proti důsledkům závazného stanoviska je z procesního hlediska připuštěna až posteriorně, takový přístup nemusí být nutně nefunkční či nepřijatelný. Vzhledem k tomu, že těžiště ochrany práv dotčených osob spočívá v navazujícím řízení ve fázi před vydáním koordinovaného rozhodnutí⁴⁷⁰, a to za podmínek a v rozsahu výše nastíněném, lze oprávněně dospět k závěru, že platná procesní úprava poskytuje účastníkům navazujícího řízení dostatečné instrumenty k hájení jejich práv, čímž stávající podoba modelu subsumpce dotčeným osobám *de lege lata* garantuje záruky spravedlivého procesu.

⁴⁶⁷ Oproti běžným listinným důkazům je možnost účasti zejména na ústním jednání či na provádění důkazu mimo ústní jednání kvalitativně jiná, jelikož skýtá účastníku řízení osobní interakci s předmětem poznání, účastník řízení je oprávněn klást otázky svědkům či může vznášet připomínky ke způsobu ohledání věci, odběru vzorků, pořizování fotodokumentace atp., přičemž dokazování v těchto případech nelze realizovat mimo sféru účastníků řízení. Srov. PETRMICHL, Václav. Význam a vybrané aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. *Správní právo*. Ročník L, číslo 2/2017, 87-96. ISBN 0139-6005.

⁴⁶⁸ Ust. §38 odst. 2 SpŘ.

⁴⁶⁹ K nedůvodnosti požadavku na prokázání právního zájmu v případech nahlížení do spisu v situaci, kdy je tento právní zájem zřejmý, srov. rozsudek MS v Praze č.j. **51 Ca 16/2009-35** ze dne 15.10.2010.

⁴⁷⁰ Takový požadavek je obecně zdůrazněn i v doktríně s odkazem na mezinárodněprávní dokumenty. BRAŽINA, Radislav. LIŠKA, Michal. *Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 196 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 606. ISBN 978-80-210-8895- 5.

4.5. Koordinované závazné stanovisko

V procesním právu lze dokladovat nejen integraci správního rozhodování, ale i integraci působnosti dotčených orgánů k vydávání dvou či více závazných stanovisek. Kumulace působnosti dotčených orgánů připadá do úvahy nejen v případě typově souvisejících závazných stanovisek na určitém úseku státní správy, k jejichž vydání je příslušný tentýž dotčený orgán, ale jde v zásadě o běžný jev i ve smíšeném (spojeném) modelu při výkonu různých správních agend v přenesené působnosti orgánů ÚSC. Koordinovaná závazná stanoviska jsou z procesního hlediska projevem procesní integrace a představují v podstatě obdobu společného rozhodnutí. Z obsahového hlediska jde však o prostou sumarizaci dílčích závazných stanovisek, jejíž význam nelze přeceňovat, ostatně porušení povinnosti vydat koordinované závazné stanovisko sice vykazuje znaky procesní vady, avšak nemající vliv na obsahovou stránku jednotlivých závazných stanovisek, porušení takové povinnosti dotčeným orgánem proto nemůže mít žádné důsledky pro zákonnost koordinovaného rozhodnutí, které by bylo vydáno na podkladě separátně vydaných závazných stanovisek. Z hlediska hmotněprávního institut koordinovaných závazných stanovisek nepřináší v podstatě žádnou přidanou hodnotu, přínos integrace je pouze procesně-ekonomický, pro žadatele jde především o jednodušší a rychlejší administraci věci (snadnější procesní komunikace, redukce nákladů), obdobné však oproti tomu neplatí pro dotčené orgány, totiž jeví-li se navenek koordinace závazných stanovisek jako prvek racionalizace a urychlení, v interních vztazích veřejné správy naopak klade zvýšené nároky na organizaci práce při utváření společné vůle⁴⁷¹. Jde-li o zákonem předvídané formy integrace závazných stanovisek, v první řadě jde o některé výslovně zakotvené fakultativní integrující postupy ze zvláštních předpisů⁴⁷², lze však uvažovat i o použitelnosti ust. § 140 SpŘ, dle něhož by bylo možno fakultativně spojit vydání závazných stanovisek téhož dotčeného orgánu. Instrumentarium správního práva čítá ale i výslovně zakotvené nástroje obligatorní procesní integrace, lze zmínit a rámcově popsat především existující prototyp koordinovaných závazných stanovisek v ust. § 4 odst. 7 StZ⁴⁷³. Předpoklad bezrozpornosti obsahu ve smyslu ust. § 4 odst. 7 StZ předznamenává, že případné rozpory mezi dílčími závaznými stanovisky nelze řešit v intencích ust. § 136 odst. 6 SpŘ, jelikož jde o tentýž dotčený orgán, rozpory je

⁴⁷¹ Vnitřní předpisem příslušného úřadu by měly být vhodně nastaveny rozhodovací procesy, konkrétně pak rozpracovány následující okruhy otázek: způsob spolupráce více organizačních útvarů úřadu, určení gestora, proceduru řešení interních rozporů, oprávnění k podepisování písemností, vzorovou podobu koordinovaného závazného stanoviska atd.

⁴⁷² Srov. čl.II zák. č. 39/2015 Sb. (novela EiaZ), výslovně připouštějící spojení postupu při vydávání závazného stanoviska dle ust. §9a odst. 6 EiaZ (*coherence stamp*) se závazným stanoviskem k ověření souladu závazných stanovisek (vydaných před touto novelou) s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici EP a Rady 2011/92/EU, jimž dochází z procesního hlediska k překlopení obsahu starého stanoviska EIA nezávazné povahy do formy závazného stanoviska ve smyslu ust. §149 SpŘ. Výsledkem spojení těchto postupů je jediné závazné stanovisko: „*Pokud příslušný úřad vydává také závazné stanovisko podle § 9a odst. 4 a 5 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, lze oba postupy spojit a vydat pouze jediné závazné stanovisko.*“.

⁴⁷³ Ust. §4 odst. 7 StZ: „*Je-li dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů tentýž orgán veřejné správy, vydává koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí. Koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko lze vydat pouze v případě, nejsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. Ustanovení správního řádu o společném řízení⁶⁾ se použijí přiměřeně.*“.

nutno odstranit již při utváření vůle v procesu koordinace (blíže kap. 6.4.). Bezrozpornost ovšem nevyklučuje vydání koordinovaného závazného stanoviska, zahrnujícího kladná i záporná závazná stanoviska, bez ohledu na výsledek je však nutno odůvodnit všechna závazná stanoviska. Otázkou je dále rozsah přiměřeného užití ust. § 140 SpŘ o společném řízení (§ 4 odst. 7 StZ *in fine*). Věcná souvislost závazných stanovisek je dána z povahy věci, závazná stanoviska se týkají téhož předmětu řízení, v řízení se bude zakládat jeden spis. Spojit jednotlivá řízení lze především v důsledku nejednotného postupu žadatele, který by zvláště požádal o dílčí stanoviska. Praktické využití naopak nebude mít vyčlenění rozhodování o některém ze závazných stanovisek (urychlení řízení), k vydání výsledného koordinovaného rozhodnutí je totiž nutno opatřit všechna tato závazná stanoviska, nepoužitelné je taktéž ust. § 140 odst. 6 SpŘ o určování účastenství v řízení. Koordinované závazné stanovisko rovněž není na místě členit dle pravidel ust. § 140 odst. 7 SpŘ, dle něhož se společné rozhodnutí nahrazuje dílčími rozhodnutí, zahrnující vždy výroky podléhající působnosti jednoho odvolacího orgánu, jednotlivé odvolací přezkumy závazných stanovisek probíhají v rámci jednoho odvolacího řízení dílčími postupy dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Se závaznými stanovisky je proto nutno v rámci opravných či dozorčích prostředků nakládat jednotlivě, komponenty koordinovaného stanoviska čili jednotlivá závazná stanoviska samostatně podléhají odvolacímu přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, což platí i pro přezkumné řízení, které lze bezpochyby provést jen ve vztahu k některému či některým z nich (§ 149 odst. 6 SpŘ)⁴⁷⁴. Od výše nastíněného souboru závazných stanovisek, jež je prostou sumarizací obsahu jednotlivých závazných stanovisek, je však nutno odlišit některé specifické instituty, především jde o již zmíněné specifické závazné stanovisko EIA, jehož pojmovým znakem je naopak vyhodnocení celkového dopadu na životní prostředí ve vzájemných souvislostech, zohledňujících i tzv. synergii negativních vlivů.

Ve vztahu k problematice koordinace závazných stanovisek lze obecně konstatovat, že legislativní snahy dále optimalizovat rozhodovací proces i na úrovni procesu vydávání závazných stanovisek lze jednoznačně kvitovat. Ve složitých navazujících řízeních s uplatněním subsumpce (typicky rozhodovací procesy dle StZ) jsou mnohdy vyžadovány řádově desítky závazných stanovisek, přičemž argument o těžkopádnosti projednávání takových záměrů právě s odkazem na množství závazných stanovisek se stal živnou půdou pro názory odpůrců konceptu subsumpce, tato myšlenka našla uplatnění v oblasti veřejného stavebního práva a v současnosti (koncem roku 2019) již nabyla zřetelné kontury v procesu připravované rekodifikace veřejného stavebního práva. Odstranit koncept závazných stanovisek by však přinášelo řadu komplikací organizačního, procesního i hmotněprávního charakteru. Vhodnější se proto jeví (nejen v oblasti stavebního práva) naopak stávající model subsumpce spíše optimalizovat, jedním z vhodných prvků je právě i institut koordinovaných

⁴⁷⁴ Viz závěr č.109 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 2.12.2011: „Přezkum koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 [nyní odstavec 7, pozn. autora] zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.“

závazných stanovisek, který by zasloužil podrobnější rozpracování ve zvláštních předpisech⁴⁷⁵, a popřípadě i na obecné úrovni ve SpŘ. Nutno je však mít na paměti, že integrační snahy nemohou být vždy účinným receptem na mnohdy nedůvodně hypertrofovanou agendu závazných stanovisek napříč zvláštní částí správního práva, primárním problémem zůstávají otázky spojené s důvodností existence řady agend vykonávaných formou závazných stanovisek⁴⁷⁶.

4.6. Navazující správní řízení a procesní souvislosti

Typologie navazujících správních řízení

Pojem navazující správní řízení či zkráceně „*navazující řízení*“ z pohledu existence a následného využití závazného stanoviska vhodně vystihuje podstatu správního řízení, které předchází vydání koordinovaného rozhodnutí, a lze s ním proto pracovat pro účely této práce⁴⁷⁷. Z hlediska typologie navazujících řízení přichází subsumpce správních aktů do úvahy v podstatě ve všech druzích správního rozhodování, jde předně o všechny povolovací akty *largo sensu* ve všech modalitách (tradičním teoretickým nazíráním lze členit na souhlasy či schválení, povolení, koncese), které představují významný podíl koordinovaných rozhodnutí v českém právním řádu. Jde rovněž i o různá rozhodnutí o udělení výjimek z veřejnoprávních povinností⁴⁷⁸, schvalování odchýlných postupů apod. Subsumpce se vyskytuje i u specifických správních aktů regulujících území, příkladem může být rozhodování o schválení lesního hospodářského plánu (LHP) na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody⁴⁷⁹ či rozhodování o pozemkových úpravách z podnětu pozemkového úřadu⁴⁸⁰. Využitelnost subsumpce lze najít i ve správním rozhodování ve statusových otázkách⁴⁸¹. V platné úpravě lze dokladovat princip koordinace formou závazných stanovisek i v případech autorizace osob k vybraným činnostem⁴⁸², jakož i pokud jde o autorizační rozhodnutí o delegaci působnosti

⁴⁷⁵ Příkladem takové novelizační snahy je i institut „*jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny*“ v návrhu zákona, kterým se mění zák.č. 416/2009 Sb. a související předpisy, konkrétně v navrhovaném novém ust. §82a PŘKřZ, viz aktuálně projednávaný sn.tisk č. 673/0, VIII.vol.období PSP ČR.

⁴⁷⁶ Z poslední doby se lze pozastavit nad smysluplností, jakož i nad „*dynamickým*“ vývojem schválených i neschválených změn stran relativně nového institutu závazného stanoviska orgánu územního plánování dle ust. §96b StZ.

⁴⁷⁷ Pojem „*navazující řízení*“ definuje pozitivní právo v ust. §3 písm. g) EiaZ pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí (EIA).

⁴⁷⁸ Dle ust. §54 odst. 1 zák.č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi mohou Krajské pobočky Úřadu práce vydat rozhodnutí o prominutí povinnosti vrátit neoprávněně vyplacenou dávku nad 10 000,- Kč pouze s předchozím souhlasem MPSV, či shodně dle ust. §22 odst. 5 zák.č. 108/2006 Sb., o sociálních službách lze vydat rozhodnutí Krajské pobočky Úřadu práce o prominutí povinnosti vrátit přeplatek příspěvku na péči v částce nad 20 000,- Kč s předchozím souhlasem MPSV. Dalším příkladem je výjimka ze zákazu umísťovat stavby a zařízení nesouvisející s dobýváním v chráněném ložiskovém území (CHLÚ) formou závazného stanoviska KÚ dle ust. §19 odst. 1 HorZ.

⁴⁷⁹ Ust. §4 odst. 3 OchrPřZ.

⁴⁸⁰ Ust. §3 odst. 3 zák.č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Blíže KNOTEK, Jaroslav. K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, 15(2), 138-143. ISSN 1210-9126.

⁴⁸¹ Dle ust. §34a odst. 3 zák.č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon) jde o rozhodování MO o stanovení nebo úpravě vojenské hodnosti občana na základě závazného stanoviska Ústavu pro studium totalitních režimů (ÚSTR) a Archivu bezpečnostních složek (ABS).

⁴⁸² Rozhodnutí o autorizaci dle ust. §11 zák.č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve zvláštních případech podmíněné závazným stanoviskem SÚJB dle ust. §58 odst. 3 AtomZ či závazným

v oblasti veřejné správy⁴⁸³. Uplatnění závazných stanovisek lze dokladovat i v řízeních *ex officio*, relativně samostatnou skupinou je kategorie sankčních řízení, která zahrnuje především podskupinu řízení o vydání opatření netrestní povahy, jejichž pojmovým znakem je nápravný, zajišťovací a ochranný charakter. Zmínit lze v tomto ohledu různé druhy rozhodování o uložení preventivních opatření⁴⁸⁴ či nápravných opatření⁴⁸⁵, poukázat lze i na zvláštní pravomoci stavebního úřadu⁴⁸⁶, odbornost dotčeného orgánu nalezla uplatnění i v případě rozhodování o propuštění specifického druhu zboží na trh⁴⁸⁷. Prvek koordinace v řízeních *ex officio* je vyžadován jednak z důvodu zajištění ochrany více veřejných zájmů současně, ale mnohdy i k vyřešení jejich vzájemné kolize, preventivní zákaz či omezení činnosti k ochraně jednoho veřejného zájmu mohou zároveň implikovat ohrožení či zásah do jiného veřejného zájmu. Variabilita legislativních řešení těchto kolizí je značná, střet veřejných zájmů lze řešit přímo na úrovni zákona prioritizací jednoho veřejného zájmu vůči jinému, zpravidla tak, že je pro vymezené případy vyloučena působnost jednoho zákona, či jsou suspendována některá jeho ustanovení, v řadě případů zákonodárce řešení případné kolize veřejných zájmů neupravuje, či výslovně stanovuje, že v důsledku postupu dle jednoho ze zákonů nejsou dotčeny ostatní či vymezené právní předpisy. Stanovení priority jednoho zákona nad druhým či naopak jejich legislativně neřešený střet však mohou nedůvodně vychylovat ochranu a favorizovat tak jeden z dotčených veřejných zájmů, ale v neposlední řadě mohou být tyto situace matoucí i pro adresáty regulatorního působení (výkladové rozpory, právní neuskutečnitelnost správních rozhodnutí apod.). Perspektivu proto mají v těchto případech bezesporu i konstrukce sdílené rozhodovací pravomoci, dle nichž musejí být příslušná rozhodnutí aprobována závazným stanoviskem dotčeného orgánu k ochraně potenciálně kolizních veřejných zájmů. V řadě případů zákazů či omezení činnosti může jít o optimální legislativní přístup, umožňující za účasti účastníků řízení *ad hoc* dosahovat kompromisních řešení. Příkladem takové sdílené pravomoci (nikoliv však už příkladem optimálního řešení) může být současná úprava kácení dřevin rostoucích mimo les za účelem zajištění provozuschopnosti a bezpečnosti drážního provozu a řešení střetu zájmu na ochraně přírody, resp. zájmu na zachování dřevin rostoucích

stanoviskem MZ dle ust. §8 písm. a) zák.č. 268/2014 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

⁴⁸³ Dle ust. §51a odst. 2 zák.č. 49/1997 Sb., o civilním letectví může MD rozhodnutím vydaným se souhlasem MO pověřit vedením databáze geografických, topografických a geodetických údajů o terénu a překážkách na území ČR právnickou osobu soukromého práva.

⁴⁸⁴ Způsob zajištění fyzické ochrany jaderného zařízení a jaderného materiálu formou rozhodnutí SÚJB z moci úřední dle ust. §160 odst. 3 AtomZ, na základě závazných stanovisek MV, MO a MPO. Srov. dále rozhodování o ukládání opatření k vyhubení škodlivých organismů dle ust. §32 odst. 9 LesZ, které lze vydat v případech ust. §31 PřKrZ pouze souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody. K souhlasu orgánu ochrany přírody dle ust. §31 PřKrZ srov. též rozsudek NSS č.j. **3 As 51/2012-124** ze dne 4.4.2013.

⁴⁸⁵ Rozhodování stavebního úřadu v dohodě s orgánem státní památkové péče a orgánem ochrany přírody dle ust. §176 StZ o stanovení podmínek pro provádění stavebních prací na základě zjištěných přírodně či kulturně cenných nálezů.

⁴⁸⁶ Řízení o nařízení nezbytných úprav dle ust. §137 StZ ve vazbě na ust. §11 odst. 3 PamZ, dle něhož lze vydat rozhodnutí, jimiž mohou být dotčeny zájmy státní památkové péče, pouze na základě závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, což bylo do 31.12.2006 ekvivalentně vyjádřeno jako rozhodování „v dohodě“.

⁴⁸⁷ Srov. závazné stanovisko Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (ÚKZUZ) dle ust. §73a odst. 2 a 3 RostlLékZ k propuštění přípravku nebo pomocných prostředků na ochranu rostlin pro účely rozhodování celního úřadu.

mimo les v kolizi s veřejným zájmem na ochraně bezpečnosti a plynulosti drážního provozu⁴⁸⁸. Specifickým případem nápravných opatření je i odnímání udělených oprávnění, která byla udělena formou koordinovaného rozhodování. Zatímco přiznání takového oprávnění je správním řízením o žádosti v dispozici žadatele, pravomoc odejmout přiznané oprávnění je realizována řízením *ex officio* a zpravidla je ponechána správnímu orgánu, který takové oprávnění přiznává. Dotčenému orgánu je pak zpravidla svěřen toliko iniciační úkon k zahájení takového řízení, kde lze vydat negativní závazné stanovisko⁴⁸⁹. Princip subsumpce správních aktů našel svůj odraz i v oblasti správního trestání, resp. v přestupkovém právu, konkrétně jde o specifickou úpravu projednání přestupku na úseku ochrany zvířat proti týrání⁴⁹⁰, zakotvující závazné stanovisko, označené jako odborné vyjádření krajské veterinární správy (KVS)⁴⁹¹. Zde však lze pochybovat o vhodnosti takového řešení, spíše jde o neopodstatněnou byrokratizaci. Má-li jít o natolik odborně komplikované otázky, že je *ex lege* nutná součinnost odborně způsobilého vykonavatele státní správy (KVS), je otázkou, jakou přidanou hodnotu má lokalizace rozhodování u obce s rozšířenou působností, a zda je vskutku konstrukce rozhodnutí o přestupku se subsumovaným závazným stanoviskem (v principu jde o čistou subsumpci *par excellence*) optimálním řešením a zdali nelze přenést v plném rozsahu působnost na orgány veterinární správy. Stávající procesní instrumentarium SpŘ, zahrnující předně znalecký posudek (§ 56 SpŘ) se jeví jako dostatečné, *nota bene* preferuje-li úprava ve SpŘ odborné posouzení přímo od kompetentního (odborně způsobilého) správního orgánu. Těžkopádnost konstrukce se může projevit i při postupu v řízení, přesně není definován ani rozsah posouzení, ani náležitosti tohoto stanoviska⁴⁹². Otázky vyvolává i vazba na některé instituty přestupkového práva, zejména otázka subsumpce závazného stanoviska ve zkrácených formách řízení (příkaz,

⁴⁸⁸ Kácení dřevin rostoucích mimo les v tomto případě podléhá oznamovacímu režimu dle ust. §8 odst. 2 PřKrZ. Orgán ochrany přírody je oprávněn rozhodnutím oznamované kácení dřevin pozastavit, omezit či zakázat, avšak pouze v případě, že obdrží kladné závazné stanovisko drážního správního úřadu.

⁴⁸⁹ Příkladem takové konstrukce je ust. §63 odst. 4 ZamZ, dle něhož platí, že: „Generální ředitelství Úřadu práce na základě podnětu Ministerstva vnitra zahájí řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické osobě nebo fyzické osobě. V tomto řízení Ministerstvo vnitra vydá nové stanovisko podle § 60a. Generální ředitelství Úřadu práce na základě nesouhlasného stanoviska Ministerstva vnitra povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické osobě nebo fyzické osobě rozhodnutím odejme.“. Obdržený podnět sice bezprostředně nezahajuje řízení, na základě podaného podnětu je však vyloučena diskrece Generálního ředitelství Úřadu práce co do vyhodnocení předpokladů pro zahájení řízení a zahájení řízení je obligatorním postupem.

⁴⁹⁰ Dle ust. §24a odst. 5 TyrZvZ platí, že: „Obecní úřad obce s rozšířenou působností si vyžádá v řízení o přestupku odborné vyjádření krajské veterinární správy, které je pro toto řízení závazné. Je-li řízení zahájeno z podnětu krajské veterinární správy a součástí podnětu je i odborné vyjádření, další odborné vyjádření se nevyžaduje. Odborné vyjádření se rovněž nevyžaduje v řízení o přestupku spočívajícím v porušení povinnosti učinit opatření proti úniku zvířete.“.

⁴⁹¹ Dle rozsudku NSS č.j. 7 As 46/2010-54 ze dne 14.10.2010 platí že: „Odborné vyjádření orgánu veterinární správy vydané podle §24a odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, naplňuje definiční znaky závazného stanoviska ve smyslu §149 odst. 1 správního řádu z roku 2004.“. K závazné povaze tohoto aktu shodně rozsudek MS v Praze č.j. 7A 19/2011-84-90 ze dne 29.1.2015. Dle rozsudku KS v Hradci Králové č.j. 51 A 21/2010-49 ze dne 16.8.2011 platí, že: „O tom, zda byl spáchán přestupek týrání zvířat ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, rozhoduje příslušný správní orgán v přestupkovém řízení, nikoli orgán veterinární správy. Ten totiž v takovýchto případech pouze vydává závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004, které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Účelem závazného stanoviska je toliko podat odborné závěry k projednávané věci, v daném případě to, zda se jednalo o týrání zvířat, či nikoliv. Právní hodnocení přestupkové věci do něj však nepatří, a proto obsahuje-li je, jako by nebylo.“.

⁴⁹² Výkladové stanovisko MZe č.j. 16774/2010-17210 ze dne 21.5.2010 osvětluje, že důvodem role veterinární správy je garance odbornosti rozhodování směřující k účinnému postihu týrání zvířat, resp. k projednání případů týrání zvířat, kdy v rámci dosavadní praxe nebylo jednání často postihováno se závěrem, že k týrání zvířat nedošlo.

Viz http://eagri.cz/public/web/file/54419/Odb_vyj_KVS.pdf (cit. 23.12.2019).

příkaz na místě), ale i vztah k odklonu v podobě rozhodnutí o schválení dohody o narovnání. V oblasti správního trestání vykazuje prvky koordinace (byť nejde o závazná stanoviska) i procesní úprava některých přestupků v gesci RRTV⁴⁹³. Prvky koordinace za účelem vyhodnocení objektu posouzení ojedinele vykazuje i deklaratorní rozhodování o odstranění pochybností⁴⁹⁴ jak pokud jde o konzultativní koordinaci⁴⁹⁵, tak i pokud jde závaznou formu posouzení⁴⁹⁶. Výše učiněný exkurz do zvláštní části správního práva tak nebyl samoúčelným přehledem vybraných zvláštních úprav, ale jeho cílem bylo spolehlivě doložit uplatnění principu subsumpce napříč v podstatě všemi typy správního rozhodování. Lze tak učinit závěr, že v tomto ohledu v podstatě nelze shledat žádný limit uplatnění principu subsumpce, jde-li o typovou povahu správního řízení, snad jen vyjma oblasti správního trestání, široká uplatnitelnost subsumpce správních aktů svědčí o univerzalitě této formy koordinace.

Dotčené orgány

Procesní právo je realizací práva hmotného, sloužící k dosažení účelu sledovaného hmotněprávní úpravou, a to za současné ingerence orgánu veřejné moci⁴⁹⁷. V individuálně-rozhodovacích procesech v oblasti veřejné správy (správní řízení) vystupuje primárně správní orgán⁴⁹⁸, jemuž náleží vedení řízení a rozhodování ve věci, ve správním procesu ale figurují ve vrchnostenském postavení dle jednotlivých ustanovení SpŘ či zvláštních předpisů i další procesní subjekty, jejichž úloha v řízení je ryze procesního, pomocného či administrativně-technického charakteru⁴⁹⁹. Jednotlivým znakem postavení těchto procesních subjektů je, že vystupují v roli spravujících jakožto nositelé veřejné moci⁵⁰⁰, což je odlišuje od ostatních subjektů, především pak účastníků řízení, ale i jiných subjektů⁵⁰¹, které stojí mimo organizační

⁴⁹³ Dle ust. §13 odst. 2 dle zák.č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů a dle ust. §61 odst. 2 zák.č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů RRTV v rámci přestupkového řízení „přihlíží ke stanovisku věcně příslušného samoregulačního orgánu uvedeného v seznamu samoregulačních orgánů, obdrží-li toto stanovisko písemně do 10 pracovních dnů ode dne zahájení řízení“.

⁴⁹⁴ Blíže PETRMICHL, Václav. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. *Jurisprudence*. Ročník 2018, číslo 2, 3-13. ISSN 802-3843.

⁴⁹⁵ Úprava posuzování těžebního odpadu, které je výsledkem rozhodnutí ČBÚ, vydaného po projednání s dotčeným ústředním orgánem státní správy dle ust. §2 odst. 1 zák.č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, či rozhodování ČBÚ o tom, zda jde o výbušninu dle ust. §21 zák.č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě na základě vyjádření MV, MO a Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva, či rozhodnutí MŽP o tom, zda je určitý typ výrobku obalem dle ust. §32 písm. m) zák.č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), vydané po projednání s MZe.

⁴⁹⁶ Srov. úpravu v ust. §3 HorZ, pokud jde o rozhodování MPO o tom, zda je nerost nerostem vyhrazeným či nevyhrazeným, v dohodě s MŽP, či ust. §35 odst. 7 HorZ a rozhodování MŽP o existenci starých důlních děl v dohodě s MMR a MPO. Nebo ust. §3 odst. 6 zák.č. 505/1990 Sb., o metrologii, kdy v pochybnostech při určování měřidel sloužících pro měření ionizujícího záření a radioaktivních látek rozhoduje Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví v dohodě se SÚJB.

⁴⁹⁷ BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie práva*. 2. přepr. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. 347 s. ISBN 978-80-7357-030.

⁴⁹⁸ Legislativní zkratkou v ust. §1 odst. 1 SpŘ jde o „orgány moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“.

⁴⁹⁹ Srov. institut dožádání, dožádaný správní orgán má sice v rámci své role dle výslovného odkazu (§13 odst. 4 SpŘ) stejné procesní oprávnění dle ust. §136 odst. 4 SpŘ jako dotčený orgán, jeho úloha v procesu je odlišná. Srov. dále některé úkony katastrálního úřadu v jednotlivých fázích řízení o vyvlastnění dle ust. §19, ust. §23 a ust. §24 VyvlZ apod.

⁵⁰⁰ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická v Praze, 1905. 215 s. Str. 153: „Máme tu s jedné strany úřad, jenž činí opatření, za splněním úkolů veřejné správy za nutná neb vhodná uznaná, s druhé strany pak subjekty soukromé, které mají zájem na vyřízení dotčené záležitosti správní.“.

⁵⁰¹ Např. znalci, tlumočníci, dotčená veřejnost, vlastník veřejné dopravní infrastruktury apod.

strukturu vykonavatelů veřejné správy a které jsou buď adresáty regulačního působení jakožto spravované osoby, či v řízení plní jinou roli. Koordinované rozhodování však vykazuje oproti jednoduchým řízením značná specifika i v procesních otázkách navazujícího řízení, z procesního hlediska je klíčovým prvkem koncepce subsumpce především institut dotčeného orgánu a jeho vztah se správním orgánem, vedoucím navazující řízení, tento soubor vztahů pak tvoří institucionální základ této formy koordinace individuálně-rozhodovací činnosti.

Postavení dotčeného orgánu rovněž formuje skutečnost, že musí jít o orgán veřejné moci ve vrchnostenské pozici, na tomto místě je vhodné opětovně připomenout, že i veřejnoprávní subjekty mohou vystupovat taktéž v roli účastníků řízení, právní úprava buď přímo dané subjekty označuje za účastníky řízení⁵⁰², či tyto subjekty z důvodu své činnosti či postavení v řízení vystupují jakožto účastníci řízení. Pro přiznání postavení dotčeného orgánu je však rozhodující výhradně procesní hledisko, tedy jaké procesní postavení je těmto subjektům přiznáno, z tohoto důvodu také platí, že zákonem přiznaná účast v řízení *per se* vylučuje postavení dotčeného orgánu, které je subsidiární ve vztahu k účastenství, vyjádření účastníka řízení tak pojmově nemůže být závazným stanoviskem⁵⁰³. Jde-li naopak o postavení a úlohu dotčených orgánů v navazujícím řízení, pro tyto procesní subjekty shodně platí totéž, co pro správní orgán, jehož rolí není hájit svá práva a zájmy, ale reprezentovat svěřený veřejný zájem⁵⁰⁴, který může být předmětem řízení přímo zasažen, participace dotčených orgánů proto zásadně není nástrojem přímé ochrany subjektivních práv⁵⁰⁵. Dotčené orgány lze proto považovat za subjekty správního řízení, jejichž úlohou je ve správním řízení zajistit ochranu dílčích veřejných zájmů, k čemuž byly tyto orgány dle zvláštních právních předpisů zřízeny, jelikož správní orgán, příslušný k vedení správního řízení není schopen kvalifikovaně

⁵⁰² Např. pokud jde o účastenství obcí v řízeních v oblasti životního prostředí, srov. např. ust. §115 odst. 4 VodZ, ust. §71 odst. 3 PpřKrZ, či účast dle ust. §85 odst. 1 písm. b) StZ.

⁵⁰³ Viz rozsudek KS v Praze č.j. **46 A 29/2014-57** ze dne 19.5.2016: „*Správce vodního toku má ve vodoprávním řízení, jehož předmětem je povolení stavby vodního díla a s tím souvisejícího nakládání s povrchovými vodami, postavení účastníka řízení (§ 115 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách), nikoliv postavení dotčeného orgánu. Vyjádření správce vodního toku pro účely vodoprávního řízení tak nemá charakter závazného stanoviska.*“.

⁵⁰⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: MELANTRICH A.S. V PRAZE, 1937. Vysokoškolské rukověti. 498 s. Ze str. 324 lze cit.: „*Úřad správní má tu dvojitou funkci: jest soudcem, nalezatelem, resp. tvořitelem práva a zároveň zastupuje „zájmy státu“.*“ Dle J.Pražáka „*nezbývá tedy, než aby v úkol hájení zájmu veřejného se uvázal sám úřad, tu kterou záležitost správní spravující a pokud se týče rozhodující.*“ Srov. PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905. 215 s. S.146.

⁵⁰⁵ Kupř. rozsudek KS v Ostravě č.j. **22 A 123/2012-22** ze dne 15.5.2014: „*Silniční správní úřad v řízení podle § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, neřeší otázky ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným zvláštním užíváním pozemní komunikace. Omezuje-li vlastníky sousedních nemovitostí povolené zvláštní užívání, mohou se bránit cestou vlastnické žaloby na poli soukromoprávním.*“.

obsáhnout veškeré odborné aspekty problematiky⁵⁰⁶. Toto rozlišovací kritérium konstituuje česká⁵⁰⁷ a shodně i slovenská judikatura⁵⁰⁸.

Jde-li o právní rámec problematiky, úprava dotčených orgánů je na obecné úrovni zakotvena v ust. § 136 odst. 1 SpŘ, na toto obecné ustanovení SpŘ navazují zvláštní předpisy, které jsou určující pro postavení dotčeného orgánu v daném rozhodovacím postupu. Dle ust. § 136 SpŘ jsou dotčenými orgány jednak *orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon* (§ 136 odst. 1 písm. a) SpŘ), a dále *správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu* (§ 136 odst. 1 písm. b) SpŘ). Ust. § 136 SpŘ se primárně vztahuje na správní řízení, což plyne z jeho systematického zařazení v 3. části SpŘ („*zvláštní ustanovení o správním řízení*“), koncept dotčeného orgánu však není spjat jen se závaznými stanovisky a správním rozhodováním, jde naopak o průřezový procesní institut s přesahem do více druhů správních činností, extenze institutu je zřejmá již ze SpŘ, institut dotčeného orgánu přesahuje rámec formalizovaného správního řízení a je využitelný i v procesu vydávání OOP (6. část SpŘ). V individuálně-rozhodovacích procesech tedy mohou figurovat jak dotčené orgány dle ust. § 136 odst. 1 písm. a) SpŘ tak i ve smyslu ust. § 136 odst. 1 písm. b) SpŘ, pokud zvláštní předpis předvídá pro vydání správního rozhodnutí podkladový akt závazné či nezávazné povahy. Dle ust. § 136 odst. 1 písm. b) SpŘ jsou dotčené orgány definovány jako „*správní orgány*“ či „*jiné orgány veřejné moci*“, zmínka o orgánu veřejné moci je nadbytečná, vždy totiž půjde o správní orgán ve smyslu definice ust. § 1 odst. 1 SpŘ, jelikož zákonné zmocnění k vydávání závazných stanovisek či vyjádření představuje zakotvení působnosti v oblasti (vrchnostenské) veřejné správy⁵⁰⁹, což ostatně stanoví přímo ust. § 149 odst. 1 SpŘ, dle něhož je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem. Jde-li o koordinovaná rozhodnutí, v souvislosti se závaznými stanovisky je primárním ust. § 136 odst. 1 písm. b) SpŘ, již z titulu zmocnění k vydání závazného stanoviska je jeho původce vždy dotčeným orgánem, rozhodující pro postavení dotčeného orgánu je proto zákonem zakotvená příslušnost k vydání závazného stanoviska, a nikoli tedy fakticita, tedy zda

⁵⁰⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. Praha: Leges, 2012. Glosátor. 353 s. ISBN 978-80-87576-35-9.

⁵⁰⁷ Dle rozsudku NSS č.j. **1 As 58/2006-66** ze dne 30.11.2007 platí, že: „na stavebním řízení se kromě účastníků zúčastňují i další subjekty, které nemají účastenské postavení se všemi právy z toho plynoucími, typicky subjekty označované jako dotčené orgány“, a dále: „(...) nelze jejich postavení ztotožňovat s postavením účastníků. Z materiálního hlediska je základním rozlišovacím znakem mezi účastníky a těmito subjekty povaha zájmů, jež ve stavebním řízení hájí. Zatímco účastníci řízení hájí svá (veřejná) subjektivní práva, jež jsou jim imanentní, ostatní subjekty na řízení se účastníci mají za úkol chránit veřejné zájmy, jež by v případě realizace stavebního záměru mohly být ohroženy“. V jiném rozsudku NSS č.j. **1 As 68/2008-126** ze dne 17.12.2008 soud uvedl, že dotčené orgány „zaujímají postavení *sui generis*; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který územní řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti“, a dále že: „Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území“, a dále že: „Cílem popsáného systému vztahů stavebního úřadu a dotčených orgánů státní správy je zajistit komplexní posouzení návrhu na vydání územního rozhodnutí.“

⁵⁰⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu č.j. **3 Sžo/16/2014** ze dne 3.3.2015, z něhož lze cit.: „Třeba zdůraznit, že dotknuté orgány nepředkládají závazné stanoviska týkající se ich subjektivnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu. Verejný záujem predstavuje istý protiklad k záujmu súkromnému, jedná sa o určitý všeobecne prospešný stav, cieľ, ktorý treba chrániť a rešpektovať.“

⁵⁰⁹ Naopak označení za dotčený orgán dle ust. § 136 SpŘ samo o sobě pravomoc k vydání závazného stanoviska nezakládá. Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664. Str. 1025.

bylo skutečně závazné stanovisko vydáno či nikoli, či bylo zrušeno. Sdílená rozhodovací pravomoc je v českém právu procesně vyjádřena relací *správní orgán – dotčený orgán* se závazným a neměnným určením procesních rolí spolurozhodujících orgánů v rozhodovacím procesu. K tomu je dále nutno poznamenat, že koncept dotčených orgánů vychází, shodně jako účastenství ve správním řízení, z *materiálního pojetí*, není tedy podstatné, zda správní orgán, vedoucí navazující řízení, s dotčeným orgánem skutečně jedná, rozhodující je pouze to, zda právní předpis určitému orgánu postavení dotčeného orgánu svěřuje, a to buď explicitně, či zmocněním k vydání stanoviska závazné či nezávazné povahy⁵¹⁰. Proto také nelze určitý orgán považovat za dotčený orgán pouze z důvodu, že byl takový orgán správním orgánem ve správním řízení dožádán o stanovisko k předmětu řízení mimo rámec zákonných ustanovení, byť samozřejmě není vyloučeno, že i s takovým orgánem bude správní orgán spolupracovat obdobným způsobem jako s dotčeným orgánem.

Procesní vztah mezi dotčeným orgánem a správním orgánem

Na výsledné podobě koordinovaného rozhodnutí se podílí nejen správní orgán, ale formou spolurozhodování prostřednictvím závazného stanoviska i dotčený orgán. Procesní právo s pojmem „*dotčeného orgánu*“ nespojuje jen orgán v postavení původce závazného stanoviska, nýbrž pojem dotčeného orgánu vnímá dynamicky jako vyjádření procesní role v navazujícím řízení. Koncepce závazných stanovisek z procesního hlediska stojí na oddělených rozhodovacích postupech (řízení o vydání závazného stanoviska – navazující správní řízení), což se promítá v řadě ustanovení⁵¹¹, z řady důvodů (časové souvislosti subsumpce, prověření způsobilosti a využitelnosti podkladových aktů, projednávání opravných prostředků) ovšem procesní úprava mezi správním orgánem a dotčeným orgánem zakotvuje řadu vazeb, a to nejen v rámci prvostupňového rozhodování, ale i mezi odvolacím orgánem a dotčeným nadřízeným orgánem v rámci odvolacího řízení. Přestože platí, že plně procesně odpovědný za řádné provedení navazujícího řízení je správní orgán, pro reálné fungování koordinace se jeví klíčovou otázkou nastavení procesního vztahu mezi správním orgánem a dotčeným orgánem. Teorie a aplikační praxe má proto co do činění s komplexem vzájemně provázaných procesních oprávnění a povinností, jejichž řádné a včasné plnění je v řadě případů předpokladem zákonnosti koordinovaného rozhodnutí⁵¹². Jde-li o normativní základ procesního vztahu mezi dotčeným orgánem a správním orgánem, ust. § 136 SpŘ konkretizuje postavení dotčených orgánů, které participují na navazujícím řízení, a v základním rozsahu upravuje i soubor jejich

⁵¹⁰ V řadě případů ovšem nemusí být posouzení procesního postavení jednotlivých subjektů jednoznačné. Kupř. za dotčený orgán v tomto ohledu patrně nelze považovat tzv. určenou osobu, kterou je dle ust. §14 odst. 4 zák.č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon) veřejná výzkumná instituce zřízená MZe k plnění některých úkonů dle zákona, jejíž vyjádření je podmínkou pro vydání rozhodnutí dle ust. §14a odst. 3 a ust. §14c odst. 3 zákona.

⁵¹¹ Dle ust. §79 odst. 3 SpŘ v případě nákladů řízení, problematika nečinnosti při vydávání závazných stanovisek apod.

⁵¹² Zatímco v důsledku porušení procesních norem ve vztahu k dotčeným orgánům půjde (z důvodu selhání preventivních mechanismů) nejčastěji o shledanou konkrétní a určitelnou vadu koordinovaného rozhodnutí, v případě podstatných porušení práv účastníků řízení jde častěji toliko o vady, které pouze (potenciálně) *mohly mít* vliv na zákonnost rozhodnutí.

jednotlivých oprávnění⁵¹³ a povinností, další souvislosti lze nalézt i v jiných ustanoveních SpŘ⁵¹⁴. Lze poukázat též na specialitu zvláštních úprav⁵¹⁵, v nichž jsou obecná pravidla doplněna, modifikována či nahrazena, v souvislosti se specialitou zvláštních úprav lze zvažovat vhodnost zakotvení některých těchto pravidel na obecné úrovni (viz dále). Oprávnění a povinnosti dotčených orgánů dle ust. § 136 SpŘ formálně vzato vznikají zahájením navazujícího řízení, SpŘ neupravuje žádnou formu interakce mezi správním orgánem a dotčeným orgánem v předprocesním stadiu. Materiálním předpokladem pro aktivaci postavení dotčeného orgánu v navazujícím řízení je skutečnost, že se dotčený orgán o probíhajícím navazujícím řízení řádně a včas dozví. K naplnění role dotčeného orgánu je proto potřebná již prvotní součinnost správního orgánu, dotčený orgán by měl být adresně vyzooměn o zahájeném navazujícím řízení zasláním oznámení, zjevně ne všechny předpisy tuto procesní povinnost zakládají, tato povinnost v ust. § 136 SpŘ pohříchu chybí⁵¹⁶. Jde-li o pensum oprávnění a povinností dotčených orgánů v ust. § 136 SpŘ, předně jde o obecně pojatou informační povinnost dotčeného orgánu dle ust. § 136 odst. 3 SpŘ⁵¹⁷. Součinnost dotčených orgánů, spočívající v povinnosti poskytovat informace, důležité pro řízení, má jednoznačně preventivní účel s cílem předcházet vzniku vad zákonnosti koordinovaného rozhodnutí. Dotčený orgán by měl kupř. upozornit na kvantitativní či kvalitativní nesoulad závazného stanoviska s předmětem navazujícího řízení, či upozornit na skutečnost, že závazné stanovisko pozbylo platnost či se stalo obsolentním ze skutkových důvodů, došlo ke změně rozhodné právní úpravy, poukázat na obsahovou kolizi s jiným závazným stanoviskem čili indikovat rozpor, či notifikovat jiné rozhodné skutečnosti. Součinnost dotčeného orgánu je mnohdy nezbytná i z důvodu potřeby reagovat na tvrzení účastníků za účelem vypořádání jejich námitek⁵¹⁸, součinnost je pak v některých aspektech automatizována v podmínkách čisté subsumpce, jejíž podstatou je přímá komunikace mezi správním orgánem a dotčeným orgánem za účelem opatření závazného stanoviska. Stěžejní otázkou je však míra požadované aktivity dotčených orgánů, z ust. § 136 odst. 3 SpŘ nelze dovodit požadavek aktivní vyhledávací činnosti. Řada z výše zmíněných procesních povinností dotčeného orgánu k náležité ochraně veřejného zájmu je však realizovatelná v podstatě pouze na podkladě údajů, s nimiž dotčený orgán nemusí vždy disponovat, nezbytná se v tomto ohledu jeví i iniciativa správního orgánu,

⁵¹³ Jde o oprávnění dotčených orgánů v horizontálním vztahu koordinace, nikoli o veřejná subjektivní práva.

⁵¹⁴ Procesní vazbu obsahuje i ust. §149 odst. 3 SpŘ a obligatorní důvod pro přerušení správního řízení, probíhá-li řízení o vydání závazného stanoviska.

⁵¹⁵ Kupř. právo na vyzoomění o ústním jednání a následné účasti na něm dle ust. §115 odst. 8 VodZ apod.

⁵¹⁶ Naopak v územním řízení či jeho variacích je uloženo oznámit zahájení navazujícího řízení dotčeným orgánům. Srov. ust. §87 odst. 1 StZ, ust. §94e odst. 2 StZ, ust. §94m odst. 2 StZ, ust. §94u odst. 2 StZ, ale i ust. §95 odst. 3 StZ v případě zjednodušeného územního řízení.

⁵¹⁷ Ust. §136 odst. 3 SpŘ: „Dotčené orgány poskytují správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona.“

⁵¹⁸ Tuto povinnost akcentoval kupř. rozsudek NSS č.j. 5 As 56/2009-63 ze dne 23.9.2010, z něhož lze cit.: „Samozřejmě nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, který řízení vede.“

který vede navazující řízení. Informační povinnost proto musí být zjevně pojmána jako komplementární, výměna informací (informační toky) v průběhu navazujícího řízení musí probíhat oboustranně, recipročně a bezodkladně. Výrazný posun v úrovni komunikace může představovat i rozvíjející se elektronizace veřejné správy, zejména pak idea dálkového přístupu do elektronického spisu může usnadnit nejen komunikaci mezi veřejnou správou a veřejností, ale v neposlední řadě i optimalizovat koordinaci v interních vztazích v podmínkách subsumpce. Oproti tomu již zmíněným deficitem obecné úpravy je nejen absence povinnosti notifikovat všem dotčeným orgánům zahájení navazujícího řízení, ale i povinnost všem dotčeným orgánům zaslat vydané koordinované rozhodnutí⁵¹⁹, shodný požadavek by měl být dán i u rozhodnutí o odvolání ve vztahu k dotčeným nadřízeným orgánům, které přezkoumaly odvoláním napadená závazná stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ. To má svůj význam nejen z evidenčních důvodů⁵²⁰, ale především z hlediska dohledu nad zákonností rozhodování⁵²¹, jakož i pro výkon správního dozoru dotčeným orgánem⁵²², neboť obsah závazného stanoviska spoluutváří právní rámec posouzení věci při dozorové činnosti dotčených orgánů. Z těchto důvodů by měla být notifikační povinnost dotčenému orgánu dokonce ukotvena i v dalších případech, zejména v případě odnětí oprávnění, povolení či výjimky, které byly vydány formou koordinovaného rozhodování, ačkoli k odnětí či zrušení těchto aktů již není žádné závazné stanovisko vyžadováno⁵²³.

Pokud jde o formu procesní komunikace, ať již jde o jakoukoli písemnost, pravidlem by mělo být adresné doručování dotčeným orgánům, zajišťující dostatečnou informovanost a vzhledem k tomu, že půjde výlučně o elektronickou komunikaci prostřednictvím datových zpráv, neměl by takový způsob představovat žádné průtahy ani vícenáklady řízení. Postavení dotčených orgánů je dále upraveno v ust. § 136 odst. 4 SpŘ, které zakotvuje právo na přístup do správního spisu, přičemž toto právo lze uplatnit i v době po pravomocně skončeném navazujícím řízení, což má zjevný význam pro uplatnění sekundárních institutů, jak předvidá přímo ust. § 136 odst. 4 SpŘ, hovoří-li o posouzení otázky, zda zahájit řízení (předně jde-li o správní trestání či ukládání sankcí netrestní povahy) či v souvislosti s výkonem (správního) dozoru. Dle ust. § 136 odst. 4 věta druhá SpŘ se dotčené orgány vyjadřují k ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí, „*je-li to třeba k plnění jejich úkolů nebo jestliže si to vyhradily*“. Požadavek

⁵¹⁹ Obecnou povinnost zaslat koordinované rozhodnutí dotčenému orgánu obsahuje ust. §85 odst. 1 zák. 2016 évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (maďarský správní řád). Česká úprava tak stanoví pouze na úrovni zvláštních předpisů, srov. v případě územního rozhodnutí (ust. §92 odst. 3 StZ).

⁵²⁰ Srov. ust. §19 VodZ, dle ust. §2 odst. 1 vyhl.č. 414/2013 Sb., o rozsahu a způsobu vedení evidence rozhodnutí, OOP, závazných stanovisek, souhlasů a ohlášení, k nimž byl dán souhlas podle vodního zákona, a částí rozhodnutí podle zákona o integrované prevenci jsou předmětem vodoprávní evidence pravomocné či účinné akty, mezi něž vyhláška řadí i závazná stanoviska vydaná dle VodZ, či jde-li o záznamy v evidenci závazných stanovisek k odnětí zemědělské půdy ze ZPF dle ust. §3b ZpfZ atd.

⁵²¹ Ust. §136 odst. 4 SpŘ *in fine* výslovně (byť nadbytečně) přiznává dotčeným orgánům oprávnění podat podnět k zahájení přezkumného řízení, naopak ust. §149 odst. 6 SpŘ zakotvuje oprávnění podat podnět k zahájení přezkumného řízení z důvodů nezákonnosti vydaného závazného stanoviska jakémukoli správnímu orgánu.

⁵²² Např. ust. §85 PŘKrZ, ust. §17 písm. j) a ust. §17a písm. h) ZpfZ.

⁵²³ Dle ust. §11b odst. 3 zák.č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách) je KÚ povinen zaslat kopii svého rozhodnutí o odnětí oprávnění k poskytování preventivní péče mimo zdravotnické zařízení příslušné KHS, která vydala závazné stanovisko k odňatému povolení dle ust. §11a odst. 4 zákona.

výhrady dotčeného orgánu je jednak poněkud nejasný, ale i nadbytečný, plněním úkolů dotčených orgánů se zjevně rozumí ochrana příslušného veřejného zájmu, což nepochybně zahrnuje (generální) oprávnění vyjádřit se k veškerým podstatným skutečnostem v navazujícím řízení, což může mít smysl jakožto reakce na obsah jiných podkladů pro rozhodnutí, jejichž využití by mohlo zasahovat do ochrany daného veřejného zájmu (kupř. zakotvenou podmínkou) nižší měrou, než aby šlo o rozpor ve smyslu ust. § 136 odst. 6 SpŘ⁵²⁴. Zařazením ust. § 136 odst. 5 SpŘ jsou v souladu s ust. § 8 odst. 2 SpŘ normativně podchyceny i procesně-ekonomické projevy spolupráce, konkrétně z důvodu hospodárnosti i z důvodu minimalizace zátěže dotčených osob mohou dotčený orgán a správní orgán činit společné úkony s výjimkou vydání rozhodnutí, jde především o úkony v rámci dokazování, konání společného ústního jednání apod.

Zahájení a průběh navazujícího řízení

Časovou souslednost řízení o vydání závazného stanoviska a navazujícího řízení předurčuje fakt, zda jde o tzv. *čistou subsumpci*, či o vydání závazného stanoviska na žádost žadatele (bližší kap. 4.1.). Jde-li o okruh podkladů pro vydání koordinovaného rozhodnutí, iniciativa k opatření závazných stanovisek (dle užitého modelu subsumpce) stíhá buď správní orgán, či žadatele o vydání koordinovaného rozhodnutí, což je v procesní rovině zpravidla vyjádřeno ustanoveními o náležitostech a přílohách žádosti o vydání koordinovaného rozhodnutí⁵²⁵. V podmínkách čisté subsumpce je vydávání závazného stanoviska závislé na aktivitě správního orgánu, příslušného k vedení navazujícího řízení, proces vydávání závazného stanoviska je časově ohraničen probíhajícími navazujícími řízeními. Závazná stanoviska vydávaná na žádost žadatele jsou naopak opatřována před zahájením navazujícího řízení, z hlediska časové souslednosti jejich vydání předchází zahájení navazujícího řízení, závazná stanoviska představují povinnou náležitost (přílohu) žádosti o vydání koordinovaného rozhodnutí. V tomto modelu pak platí, že není-li k žádosti přiloženo zákonem požadované závazné stanovisko, záleží, zda řízení o jeho vydání probíhá či nikoli, což je určující pro další procesní postup. Neprobíhá-li dosud řízení o vydání závazného stanoviska, přerušení navazujícího řízení je na uvážení správního orgánu, pokud ano, jde o obligatorní důvod přerušení navazujícího řízení, správní orgán je povinen správní řízení přerušit, jakmile se o této skutečnosti dozví⁵²⁶, dle některých zvláštních úprav však může být sporné, co se rozumí probíhajícími řízeními o vydání závazného stanoviska⁵²⁷.

⁵²⁴ Ust. §136 odst. 6 SpŘ by mohlo být neaplikovatelné z důvodu, že by šlo o potenciálně problematický či dokonce kolidující nezávazný podklad pro rozhodnutí, či by šlo sice o závazné stanovisko, ovšem dotčený orgán by daný aspekt ve vlastním závazném stanovisku nereguloval.

⁵²⁵ Srov. např. ust. §86 odst. 2 písm. b) StZ.

⁵²⁶ Ust. §149 odst. 3 SpŘ: „*Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko.*“

⁵²⁷ V oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) takové pochybnosti generuje dvoufázovost procesu a existence zjišťovacího řízení dle ust. §7 EiaZ. Zahájení zjišťovacího řízení na základě oznámení záměru představuje důvod pro přerušení správního řízení dle ust. §149 odst. 3 SpŘ patrně pouze v případě, že jde obligatorně posuzovaný záměr ve smyslu ust. §4 odst. 1 písm. a) EiaZ dle kat. I přílohy EiaZ, kdy v takové situaci na zjišťovací řízení vždy navazuje vlastní posouzení záměru a následně vydání závazného stanoviska EIA (tzv. „velká EIA“). Oproti tomu u ostatních záměrů je cílem zjišťovacího řízení toliko zjištění, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, přičemž zjišťovací řízení může skončit

V obou případech je pak na místě žadatele vyzvat k doplnění nekompletní žádosti⁵²⁸ a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, lhůta ve výzvě k doplnění musí reflektovat reálnou možnost závazné stanovisko opatřit, a nikoli jen časový prostor pro jeho dodatečné zaslání. Iniciací řízení o vydání závazného stanoviska ovšem nastane obligatorní důvod pro přerušování řízení, a nesplnění původně stanovené lhůty proto nemůže mít právní následky v podobě zastavení řízení, smysl této lhůty je tak za dané procesní konstelace očividně potlačen s odkazem na ust. § 149 odst. 3 SpŘ, dle něhož je iniciované řízení o vydání závazného stanoviska samostatným důvodem přerušování navazujícího řízení. Naopak pokud řízení o vydání závazného stanoviska nebude iniciováno, nedoplnění závazných stanovisek povede k zastavení navazujícího řízení. Oproti tomu bude-li v navazujícím řízení opatřeno negativní závazné stanovisko, jde o skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět (§ 149 odst. 4 SpŘ), další dokazování se neprovádí, žádost však nelze zamítnout *a limine*, ale je nutno účastníky řízení vyzvat k vyjádření ke shromážděným podkladům⁵²⁹. S opatřeným závazným stanoviskem je tak nutno, bez ohledu na model subsumpce, tak i bez ohledu na jeho obsah, seznámit účastníky řízení a dát jim prostor pro případná vyjádření⁵³⁰. V obou modelech jsou pak závazná stanoviska *per definitionem* podkladem pro vydání koordinovaného rozhodnutí. Rozdíl od ostatních podkladů nezávazné povahy tkví v tom, že závazná stanoviska prolamují pravidlo o volném hodnocení podkladů (§ 50 odst. 4 SpŘ), čímž konsekventně odpadá i povinnost hodnocení takového podkladu správním orgánem v odůvodnění koordinovaného rozhodnutí (68 odst. 3 SpŘ). Žádost o vydání koordinovaného rozhodnutí je projednatelná, až dojde-li ke shromáždění všech závazných stanovisek, a to bez ohledu na výsledek posouzení věci v opatřených závazných stanoviscích. Zastavovací důvod dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) SpŘ totiž v navazujícím řízení předchází pravidlu v ust. § 149 odst. 4 SpŘ, dle něhož negativní závazné stanovisko resultuje v meritorní rozhodnutí, resp. zamítnutí žádosti. Ač by se takový přístup (preference ust. § 66 SpŘ) mohl jevit nevhodně ve vztahu k žadateli, po němž by byla vyžadována další procesní aktivita za situace, kdy celkový výsledek řízení by byl fakticky předurčen, byť jediným negativním závazným stanoviskem, lze pro takový postup nalézt opodstatnění. Meritorní odvolací přezkum lze aktivovat až v případě kompletních podkladů, a naopak ho nelze vnímat izolovaně ve vztahu k jednotlivým komponentům koordinovaného rozhodnutí, v opačném případě by bylo připuštěno předčasné meritorní projednání nekompletní žádosti. Takový postup by neměl valný smysl, i pokud by totiž žadatel docílil změny z negativního závazného stanoviska na kladné, nebylo by možno ani tak žádosti vyhovět a věc by musela být vrácena do prvního stupně. Zásadě procesní ekonomie by odporovalo i to, že

rozhodnutím dle ust. §7 odst. 6 EiaZ se závěrem, že záměr nepodléhá (dalšímu) posuzování vlivů na ŽP. V případě záměrů kat.II proto patrně fáze zjišťovacího řízení nepředstavuje důvod pro přerušování správního řízení dle ust. §149 odst. 3 SpŘ.

⁵²⁸ Ust. §45 odst. 2 SpŘ.

⁵²⁹ Např. rozsudek MS v Praze č.j. **10 A 70/2012-41** ze dne 23.7.2012. K totožnému závěru se přiklonil i Veřejný ochránce práv ve svém stanovisku sp.zn. 5961/2012/VOP/MPO ze dne 20.4.2015.

⁵³⁰ Z téhož vychází i závěr č.99 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 25.2.2011, ovšem ne kategoricky, připouští-li zároveň, že takový postup není nutný v případě, že bude v konkrétním případě zjevné, že práva či oprávněné zájmy ostatních účastníků nemohou být dotčena.

ostatní závazná stanoviska by byla případně meritorně projednána nedůvodně až v pořadí druhém odvolacím řízení.

V souvislosti s problematikou navazujícího řízení lze dále podotknout, že procesní právo obsahuje v ust. § 140 odst. 2 SpŘ⁵³¹ rovněž prvek procesní integrace řízení k vydání závazného stanoviska a navazujícího řízení, pojmově jde však toliko o společné řízení v širším smyslu, jak již bylo uvedeno, postup k vydání závazných stanovisek není *stricto sensu* správním řízením (§ 9 SpŘ). Zákonnou možnost vyloučit řízení (§ 140 odst. 3 SpŘ) v tomto případě sice připouští i literatura⁵³², ve skutečnosti však takový postup nebude mít smysl, sotva lze vyloučit závazné stanovisko k urychlení řízení, jehož obsah se navenek promítá právě prostřednictvím koordinovaného rozhodnutí, jemuž takové řízení předchází. Výsledkem společného řízení není společné rozhodnutí (§ 140 odst. 7 SpŘ), nýbrž koordinované rozhodnutí, tj. rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem (§ 149 SpŘ), se všemi důsledky z toho plynoucími. Může být dále sporu o tom, zda ust. § 140 odst. 2 SpŘ směřuje k tomu, aby ve společném řízení bylo vydáno nejprve závazné stanovisko a až následně koordinované rozhodnutí, či zda lze vydat rovnou koordinované rozhodnutí, připustit lze zřejmě i druhou variantu, v obou případech však bude nutno ve výrokové části koordinovaného rozhodnutí zřetelně odlišit obsah závazného stanoviska, minimálně k vyjasnění působnosti orgánů v odvolacím řízení, které mohou být na rozdíl od totožného prvoinstančního správního orgánu různé.

Promítnutí závazného stanoviska do koordinovaného rozhodnutí

Obecně platí, že výrok správního rozhodnutí představuje autoritativní a závazné řešení otázky, která je předmětem správního řízení, SpŘ však v tomto ohledu v kontextu koordinovaných rozhodnutí nestanoví, jakým způsobem má být závazné stanovisko promítnuto v koordinovaném rozhodnutí. Dle ust. § 68 odst. 2 SpŘ se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení a právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. Lze dovodit, že minimálně obsahuje-li závazné stanovisko podmínky, je nezbytné obsah tohoto stanoviska, resp. znění jeho závazné (*quasivýrokové*) části inkorporovat přímo do výrokové části koordinovaného rozhodnutí, a to opisem relevantní části závazného stanoviska⁵³³. Požadavek na opis relevantní části závazného stanoviska je důvodný i z hlediska právní jistoty a přehlednosti koordinovaného rozhodnutí, pouhý odkaz na závazné stanovisko pouze jeho označením⁵³⁴ je nedostatečný, byť patrně neimplikuje nezákonnost koordinovaného rozhodnutí. Nelze však vyjít z předpokladu, že vydáním koordinovaného rozhodnutí se závazná stanoviska sama o sobě stanou dílčími závaznými akty, koordinované rozhodnutí je nutno

⁵³¹ Dle ust. §140 odst. 2 věta druhá SpŘ: „Společné řízení zahrnuje i vydání podmiňujícího úkonu, k němuž je správní orgán příslušný.“

⁵³² Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664. Str. 1069.

⁵³³ Vhodným řešením je zejména doslovný opis (citace) znění příslušné části závazného stanoviska. Dle ust. §81 odst. 1 zák. 2016 évi CL., törvény az általános közigazgatási rendtartásról (maďarský správní řád) musí být stanovisko dotčeného orgánu součástí konečného správního rozhodnutí.

⁵³⁴ Závazné stanovisko je identifikovatelné označením dotčeného orgánu, který ho vydal, číslem jednacím a datem jeho vydání.

pojímát jako jednotící prvek, prostřednictvím něhož se ve vztahu k účastníkům řízení závazně projevuje společná vůle zúčastněných orgánů a prostřednictvím něhož se obsah závazných stanovisek stává závazným a vykonatelným. Závazné stanovisko však samostatně není exekučním titulem (§ 104 SpŘ *a contr.*), tím je až vykonatelné koordinované rozhodnutí. I proto by mělo být přímo z koordinovaného rozhodnutí zřejmé, které konkrétní závazné podmínky jsou jeho součástí. Pokud jde o obsah závazných stanovisek, která neobsahují vedlejší ustanovení⁵³⁵, ty se sice taktéž projevují navenek ve vztahu k účastníkům řízení, jelikož je jimi rovněž spoluutvářena vůle spolurozhodujících orgánů, nicméně fakticky žádné další povinnosti účastníku řízení neukládají a jejich obsah je reflektován navenek již z titulu existence koordinovaného rozhodnutí. Případy podmíněných a nepodmíněných závazných stanovisek lze proto diferenciovat a u kladných nepodmíněných závazných stanovisek lze z uvedených požadavků slevit a považovat za postačující, že budou tato závazná stanoviska pouze specifikována ve výroku navazujícího rozhodnutí, či pokud budou jakožto podklady uvedeny toliko v odůvodnění rozhodnutí. Pokud se koordinované rozhodnutí o vydaných nepodmíněných závazných stanoviscích nezmiňuje, ačkoli je obsah rozhodnutí fakticky v souladu s jejich obsahem⁵³⁶, je dále podstatné typizovat případ, kdy jsou tato závazná stanoviska součástí správního spisu, a případ, kdy tomu tak není. V prvním případě jde patrně pouze o formální vadu odůvodnění rozhodnutí, aniž by došlo k zásahu do právní sféry účastníků řízení, kteří se mohli se závazným stanoviskem v průběhu řízení (i po vydání rozhodnutí) seznámit a vyjádřit se k jeho obsahu⁵³⁷. Naopak pokud by závazná stanoviska nebyla ani součástí spisové dokumentace, účastníkům řízení by byla odepřena možnost náležitě hájit v řízení svá práva.

⁵³⁵ Ať již z důvodu, že zvláštní právní předpis zakotvení podmínek výslovně nepřipouští, či protože vydané závazné stanovisko tyto podmínky neobsahuje.

⁵³⁶ Benevolentnější přístup se s odkazem na judikaturu vyskytl v nauce již podstatně dříve. Srov. zmínku J.Hoetzela In: HÁCHA, Emil. HOBZA, Antonín. HOETZEL, Jiří. WEYR, František. LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1929. Str. 45: „*Tak např. pokud jde o zevní účinnost aktu, jenž nebyl vydán v dohodě několika úřadů (Boh. 2517) N.s.s. vyslovil jednou, že stačí, když akt se materiálně opírá o souhlas druhého úřadu, ikdyž to není v aktu samém vysloveno.*“

⁵³⁷ Absence výzvy dle ust. §36 odst. 3 SpŘ ve vztahu k opatřenému závaznému stanovisku by však představovala samostatný důvod nezákonnosti koordinovaného rozhodnutí.

5. Platnost, změny a fikce závazných stanovisek

5.1. Platnost závazných stanovisek v širším kontextu

Závazné stanovisko je podkladový správní akt se samostatnou právní existencí, který se následně s větším či menším časovým odstupem stává nedílnou součástí koordinovaného rozhodnutí. V důsledku této „*dvoufázovosti*“ rozhodovacího procesu nabývají na důležitosti nejen otázky určení rozhodné právní úpravy (kap. 4.3.), ale i otázky faktické uplatnitelnosti závazného stanoviska, v nauce jde o problematiku vnitřní platnosti závazných stanovisek⁵³⁸ a související otázky její případné limitace. Časový odstup mezi vydáním závazného stanoviska a vydáním koordinovaného rozhodnutí nutně vzniká v obou modelových řešeních subsumpce. V modelu závazných stanovisek vydávaných na žádost je toto rozmezí především důsledkem dispoziční zásady, postup žadatele může mít vliv na časovou souslednost získání a následnou konsumaci závazných stanovisek, je totiž na adresátovi (žadateli), jemuž je závazné stanovisko samostatně oznamováno, zda a kdy zahájí navazující řízení a docílí vydání koordinovaného rozhodnutí. Prodleva může být dána ale i objektivními důvody, a to na straně veřejné správy, kupř. z důvodu nečinnosti při vydávání jiného závazného stanoviska, tak i na straně žadatele (ekonomické důvody, soukromoprávní aspekty), či z důvodu jiné vnitřní či vnější překážky. Časový odstup nelze marginalizovat ale ani v prostředí čisté subsumpce, byť v tomto modelu jsou zpravidla jednotlivé akty vydávány v rychlém sledu, překážky mohou vznikat i zde a nelze ani zde vyloučit přerušení navazujícího řízení či existenci jiné překážky pro bezprostřední vydání koordinovaného rozhodnutí. Výchozí tezí pro další úvahy je předpoklad, že rozhodovací činnost v oblasti veřejné správy by měla vždy reflektovat aktuální skutkový stav⁵³⁹ a zároveň současnou úroveň vědeckého poznání⁵⁴⁰. Tento požadavek, přenesený na obsah závazného stanoviska, předznamenává, že nejen vydané, ale především i uplatňované závazné stanovisko musí vycházet z aktuálního skutkového stavu a z aktuálních poznatků vědy a techniky v daném odvětví, lapidárně řečeno bezprostředně neuplatněné závazné stanovisko může v delším časovém horizontu zastarat, v prvé řadě ze skutkových důvodů a proměn skutkového stavu v konfrontaci s předmětem posouzení⁵⁴¹, ale i v souvislosti s rozvojem vědních oborů,

⁵³⁸ Platnost závazných stanovisek lze doktrinálně členit na *vnější platnost* ve vztahu k adresátům regulatorního působení, a na *vnitřní platnost*, vypovídající o uplatnitelnosti závazného stanoviska pro vydání koordinovaného rozhodnutí. Namísto je pracovat s pojmem platnosti závazného stanoviska, pojem účinnost závazných stanovisek se zmatečně vyskytl v souvislosti s úpravou vodoprávní evidence dle ust. §19 odst. 1 VodZ a požadavkem na ukládání údajů o vydaných pravomocných či účinných aktech, mezi něž ust. §2 odst. 1 vyhl.č. 414/2013 Sb., o vodoprávní evidenci řadí i závazná stanoviska.

⁵³⁹ Kupř. dle rozsudku NSS č.j. **8 As 6/2010-246** ze dne 31.3.2010 platí, že: „*reflexe aktuálních poznatků o předmětném území i o dostupných možnostech ochrany životního prostředí představuje esenciální princip právní úpravy*“, v souvislosti s čímž byla soudem diskvalifikována použitelnost stanoviska EIA z roku 1994 pro daný záměr v územním řízení zahájeném až v roce 2005.

⁵⁴⁰ Srov. rozsudek NSS č.j. **7 As 43/2009-52** ze dne 13.8.2009, z něhož lze cit.: „*správní orgán je tedy nepochybně povinen znát nejnovější odborně relevantní trendy v památkové ochraně a dokázat zhodnotit, zda a jak mají být v jeho činnosti aplikovány*“, a dále: „*stále zvažovat, zda jeho dosavadní správní praxe je v souladu s aktuálním stavem vědeckého poznání v daném oboru, a pokud nikoli, je povinen ji novým vědeckým poznatkům přizpůsobit*“.

⁵⁴¹ Změny v území (změna dopravních souvislostí, rozšíření zástavby, výskyt zvláště chráněných živočichů, změna vodních poměrů v lokalitě, změna imisní situace v oblasti ochrany ovzduší atp.), změny v hierarchii důležitosti jednotlivých relevantních faktorů či veřejných zájmů apod. Kupř. souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF dle ust. §9 odst. 8 ZpFZ nemusí

získávání nových poznatků vědy a techniky a mnohdy značně dynamickým technologickým vývojem a pokrokem, podrobnějšími, přesnějšími a sofistikovanější metodami poznání, zkoumání, měření atd.. Tento základní předpoklad pak doznal i pozitivního ztvárnění v některých zvláštních úpravách⁵⁴². V úvahu tak připadá široký okruh skutečností, od těch nevýznamných až po ty rozhodující, nastalých po vydání závazného stanoviska, podvracejících skutkový základ, z něhož závazné stanovisko vzešlo⁵⁴³. Situaci značně komplikuje fakt, že problematiku nelze nikterak paušalizovat, a to nejen s ohledem na různou typovou povahu závazných stanovisek, ale i s ohledem na neuzavřenou množinu různých skutkových situací. Jisté však je, že připustit využitelnost závazného stanoviska po neomezenou dobu představuje v řadě situací závažné riziko pro jednotlivé veřejné zájmy, subsumpce neaktuálního závazného stanoviska může nevratně poškodit hodnoty chráněné veřejným právem (památková péče, životní prostředí apod.). Důležitou teoretickou a potažmo i legislativní otázkou proto je, jak takovému jevu účinně čelit, a případně zda pouze v rovině normativní, v rovině aplikační, či vhodnou kombinací obou přístupů.

Za základní preventivní prvek a důležitý prostředek k ochraně veřejných zájmů lze primárně považovat zákonná omezení platnosti závazných stanovisek, koncepce omezené časové platnosti by měla být spíše pravidlem nežli výjimkou, absentuje-li normativní omezení platnosti, formálně vzato nemůže nikdy dojít k expiraci závazného stanoviska. Řada úprav takové omezení obsahuje, lze zmínit především oblast životního prostředí, některé environmentální předpisy váží počátek doby platnosti na jeho vydání⁵⁴⁴, v jiných úpravách je rozhodující oznámení závazného stanoviska žadateli⁵⁴⁵. Určení počátku trvání platnosti však prakticky nemá větší relevanci, těžiště problematiky tkví v určení, dle kterých skutečností lze v průběhu doby platnosti závazného stanoviska považovat toto za platné či uplatněné. Jako jednu z možností lze nastínit řešení fungující ve zmíněné úpravě ZpfZ, dle níž zůstává závazné stanovisko v platnosti, „*stane-li se podkladem pro řízení podle zvláštních právních předpisů*“, k čemuž může dojít buď zahájením navazujícího řízení na základě kompletní žádosti, či až od okamžiku dodatečného doložení závazného stanoviska do správního spisu (§ 37 odst. 5 SpŘ). Stane-li se závazné stanovisko součástí spisového materiálu, platnost je pro účely rozhodování v daném navazujícím řízení zachována, čímž je zachování platnosti v podstatě plně v dispozici žadatele. Dispoziční právo však nelze absolutizovat, žadatel zjevně není oprávněn s odkazem

být způsobilým podkladem pro koordinované rozhodnutí v důsledku provedení místního šetření a následné rebonitace dotčených zemědělských pozemků podle vyhl.č. 227/2018 Sb., o charakteristice bonitovaných půdně ekologických jednotek a postupu pro jejich vedení a aktualizaci, ale kupř. i v důsledku novelizace vyhl.č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany, pokud by novelou vyhlášky došlo ke změně zařazení příslušných BPEJ (bonitovaná půdně ekologická jednotka) v rámci jednotlivých tříd ochrany I.-V. (srov. novelu vyhl.č. 150/2013 Sb., s účinností od 1.7.2013).

⁵⁴² Kupř. ust. §14 odst. 3 věta druhá PamZ: „*Základní podmínky musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru.*“

⁵⁴³ Příhodně zde lze odkázat na výrok J.Hoetzela o tom, že „*závažná změna faktické premisy podvrací základ, na kterém se úřední výrok zbudoval*“. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a. s. v Praze, 1934. 500 s. Str. 361.

⁵⁴⁴ Dle ust. §9a odst. 4 EiaZ je platnost závazného stanoviska EIA stanovena na 7 let od jeho vydání.

⁵⁴⁵ Dle ust. §10 odst. 3 ZpfZ souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF jakožto závazné stanovisko platí 3 roky od jeho oznámení žadateli.

na dispoziční zásadu prostřednictvím žádosti o přerušeni navazujícího řízení uměle udržovat platnost závazných stanovisek, takové tzv. „*zclaimování*“ by představovalo s ohledem na zásadu zákazu zneužití práva⁵⁴⁶ neakceptovatelný účelový postup⁵⁴⁷. V platném právu lze ovšem narazit i na rigidnější konstrukci, dle níž musí být závazné stanovisko platné v době vydání prvostupňového koordinovaného rozhodnutí⁵⁴⁸. I tento přístup však obecně skýtá svá rizika, takto vymezeným časovým rozmezím se jednak doba platnosti *de facto* zkracuje, ale v krajních případech může vést i k tomu, že závazné stanovisko pozbyde platnosti v důsledku nečinnosti správního orgánu, příslušného k vydání koordinovaného rozhodnutí. Možných přístupů k vymezení konce doby platnosti je tedy vícero, jednotlivé zvláštní právní úpravy by tuto limitaci platnosti, alespoň v některé z uvedených (či jiných) podob, měly obsahovat⁵⁴⁹. Alternativou k časovému omezení platnosti *ex lege* pak může být rovněž zmocnění k uplatnění časové limitace pro využití závazného stanoviska (omezení *ex actu*)⁵⁵⁰. Mohlo by se zdát, že jde o optimální řešení, umožňující dotčenému orgánu regulovat platnost závazného stanoviska *ad hoc*, nicméně v době vydání závazného stanoviska zjevně nelze předjímat všechny pro platnost potenciálně relevantní skutečnosti, proto i uplatnění takové konstrukce problematiku ne zcela řeší. Ostatně v aplikační praxi by šlo o nesmírně komplikované otázky, určení platnosti závazných stanovisek *ad hoc* by se mohlo nacházet na obou polohách od restriktivně požímaných omezení v souladu s principem předběžné opatrnosti až po resignovaný přístup dotčených orgánů, nehledě na to, že i tento atribut závazných stanovisek by musel být hodnocen hlediskem konsistentní rozhodovací praxe (§ 2 odst. 4 SpŘ). Za logicky odůvodněné, ale ani za principiálně a obsahově vhodné, nelze považovat ani v judikatuře ojediněle se vyskytnuvší úvahy o obecné časové limitaci platnosti *per analogiam* s dobou platnosti stavebního povolení⁵⁵¹. Dovozením povinnosti přihlídnout k takto určené lhůtě by v prvé řadě šlo o nepřipustné dotváření práva v kolizi se zásadou legality a ústavněprávním limitem pro výkon státní moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy resp. čl. 2 odst. 2 LZPS), problematický je i paušální závěr o

⁵⁴⁶ Zneužití práva lze dovést i v procesních vztazích (nejen) správního práva. Srov. rozsudek NS č.j. **29 Nd 201/2008** ze dne 15.7.2008, či rozsudek NSS č.j. **1 As 27/2011-81** ze dne 4.5.2011.

⁵⁴⁷ Závěr č.104 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 10.6.2011: „*Žádosti žadatele podle § 64 odst. 2 správního řádu nemusí správní orgán s ohledem na ustanovení § 64 odst. 4 správního řádu vyhovět, jestliže není dán reálný důvod pro přerušeni řízení, zejména pokud je z postupu žadatele patrné, že se snaží o průtahy v řízení a jde tedy o zřejmé zneužití práva. V případě nevyhovění pak správní orgán vydá usnesení.*“, z judikatury rozsudek MS v Praze č.j. **11 A 13/2010-25** ze dne 30.11.2010, či rozsudek NSS č.j. **2 Azs 67/2017-40** ze dne 14.7.2017, z něhož lze cit.: „*(...) se stěžovatel mylí, dovozuje-li z ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu povinnost správního orgánu přerušit řízení na žádost účastníka. Toto ustanovení je totiž třeba vykládat v kontextu §64 odst. 4 téhož zákona. Správní orgán se tudíž při rozhodování o žádosti o přerušeni řízení musí řídit kritériem nezbytnosti žadatelem navrhovaného procesního postupu.*“.

⁵⁴⁸ Dle ust. §9a odst. 3 EiaZ pro závazné stanovisko EIA platí, že: „*stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni.*“.

⁵⁴⁹ V souvislosti se zaváděním omezení platnosti závazných stanovisek v jednotlivých úpravách je nutno v přechodných ustanoveních pamatovat i na existenci již vydaných závazných stanovisek, které by mohly koexistovat s vydanými závaznými stanovisky dle nové úpravy, kupř. stanovením přechodné doby jejich platnosti od účinnosti předmětné novelizace.

⁵⁵⁰ V takovém případě však nejde o časovou doložku jakožto vedlejší ustanovení, která je naopak jakožto obsahový prvek závazného stanoviska atributem vnější platnosti závazného stanoviska směřující vůči adresátům koordinovaného rozhodnutí.

⁵⁵¹ Srov. rozsudek KS v Hradci Králové č.j. **30A 80/2012-37** ze dne 28.4.2014, z něhož lze cit.: „*Přestože není obecně stanovena doba platnosti požadavků dotčených orgánů veřejné správy, uplatněných jimi ve stavebním řízení (§ 126 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976), nelze je akceptovat jako podklady stavebního povolení, jsou-li starší dvou let. Tento závěr lze analogicky dovést z doby platnosti samotného stavebního povolení (srov. § 114 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), být pro čas posunutý ještě před jeho vydáním.*“.

nepoužitelnosti (zastaralosti) blíže neurčeného okruhu závazných stanovisek, aniž by byla reflektována specifika jednotlivých druhů závazných stanovisek. Ani s těmito úvahami si proto pro řešení kolize obsahu závazných stanovisek s měnícím se skutkovým stavem plně vystačit nelze. Lze na tomto místě shrnout, že byť výše uvedená zákonná limitace platnosti závazných stanovisek (ať již *ex lege* či *ex actu*) představuje žádoucí, preventivní a v souladu s principem právní jistoty i předvídatelný ochranný mechanismus, jak je výše uvedeno, problematiku ne zcela řeší, ani v případě zákonných limitů totiž nelze vyloučit, že závazné stanovisko zastará již dříve před uplynutím zákonem stanovené lhůty do té míry, že by nemělo být využitelné v navazujícím řízení. Problém se tedy přesouvá do aplikační roviny, s ohledem na časové souvislosti a změnu skutkových předpokladů tak nelze vyloučit posouzení faktické uplatnitelnosti závazných stanovisek *ad hoc* v rámci navazujícího řízení, a to na podkladě spolupráce mezi správním orgánem a dotčeným orgánem, neaktuálnost závazného stanoviska je bezesporu informací důležitou pro navazující řízení (§ 136 odst. 3 SpŘ). Nelze však přehlédnout, že vratký základ takto pojaté koncepce omezené časové platnosti závazných stanovisek nepřispívá právní jistotě a může generovat nekonsistentní aplikační praxi, kasuistická bude nepochybně i související judikatura.

Důsledkem změn skutkových důvodů není pouze diskvalifikace závazného stanoviska v navazujícím řízení, v důsledku změny skutkového stavu může vyvstat i potřeba nově opatřit závazné stanovisko, změna skutkových důvodů má však relevanci toliko do vydání (resp. právní moci) koordinovaného rozhodnutí⁵⁵². Opačným stavem, byť o poznání méně problematickým, je naopak obsolescence závazných stanovisek ze skutkových důvodů, u nichž ke dni vydání koordinovaného rozhodnutí odpadla nezbytnost jejich existence pro zánik předmětu ochrany⁵⁵³ či z důvodu jiných změn skutkového základu. Tato stanoviska nelze odstranit v přezkumném řízení⁵⁵⁴, jde toliko o nepoužitelné (nevyužitelné) akty, v praxi mohou činit potíže negativní závazná stanoviska či kladná podmíněná závazná stanoviska, naopak nepodmíněná kladná závazná stanoviska jsou pouze nadbytečná (*superflua non nocent*). Současně lze připustit, že hranice mezi těmito specifickými případy a nezákonností závazného stanoviska *ab initio* je tenká⁵⁵⁵. Všechny tyto situace by měly být v navazujícím řízení dostatečně zjištěny, dokladovány a výsledný závěr odůvodněn v koordinovaném rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SpŘ). Pokud jde o důsledky uplynutí platnosti závazných stanovisek, z procesního hlediska jsou

⁵⁵² Dle rozsudku KS v Českých Budějovicích č.j. **10 Ca 266/97-32** ze dne 5.11.1997 skutečnost registrace a publikace významného krajinného prvku (VKP) ve smyslu ust. §3 odst. 1 písm. b) PŘKřZ v době po vydání stavebního povolení nezakládala stavebníkovi povinnost v daném řízení o povolení stavby předložit závazné stanovisko dle ust. §4 odst. 2 PŘKřZ k zásahu, který by mohl vést k poškození nebo zničení VKP nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce.

⁵⁵³ Problematiku lze vhodně ilustrovat na závazném stanovisku k umístění staveb či zařízení v chráněném ložiskovém území (CHLÚ) dle ust. §18 odst. 1 HorZ, bylo-li v době rozhodování správního orgánu předmětné CHLÚ rozhodnutím OBÚ zrušeno.

⁵⁵⁴ V přezkumném řízení dle ust. §149 odst. 6 SpŘ je soulad závazného stanoviska s právními předpisy posuzován ve vztahu k době jejich vydání (retrospektivně) dle ust. §96 odst. 1 věta první SpŘ

⁵⁵⁵ Lze zmínit kupř. souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF na plochách, u nichž se následně ukázalo, že nejsou součástí ZPF, poměrně frekventované byly a jsou případy vydaných závazných stanovisek k odnětí zemědělské půdy ze ZPF na plochách, vedených v KN jako součást ZPF, u kterých bylo následně rozhodnutím v pochybnostech dle ust. §1 odst. 4 ZpřZ deklarováno, že nejsou součástí ZPF (zpravidla z důvodu absentujícího materiálního znaku). Taková závazná stanoviska byla od počátku nezákonná, rozhodnutí v pochybnostech je deklaratorním rozhodnutím s účinky *ex tunc*.

expirovaná závazná stanoviska v řízení zásadně nepoužitelná, což by měl reflektovat správní orgán v navazujícím řízení, a to z vlastního poznatku, z podnětu dotčeného orgánu či eventuálně na upozornění účastníka řízení. Nepoužitelnost závazného stanoviska může nastat nejen v důsledku plynutí času, ale teoreticky i z důvodu změny žadatele (právní nástupnictví) s ohledem na rozlišování mezi závaznými stanovisky *ad rem* a závaznými stanovisky *ad personam*, u posledně uvedeného případu pak sukcese žadatele v průběhu navazujícího řízení diskvalifikuje použití takového závazného stanoviska, právní nástupnictví by patrně nebylo možné ani po vydání koordinovaného rozhodnutí *ad rem*, bylo-li by jeho podkladem závazné stanovisko svou povahou *ad personam* (§ 73 odst. 2 SpŘ *a contr.*). S expirovaným či jinak nepoužitelným závazným stanoviskem je nutno v řízení nakládat jako by neexistovalo, žadatel by proto měl být vyzván k doplnění nekompletní žádosti o způsobilý podklad čili platné závazné stanovisko, nezjednáni nápravy, resp. přetrvávající absence způsobilého (relevantního) podkladu řízení o žádosti resultuje v zastavení navazujícího řízení dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) SpŘ, absence závazného stanoviska z podstaty věci vždy představuje vadu žádosti, která brání pokračovat v řízení, nepředvídá-li ovšem zvláštní předpis výslovně fikci závazného stanoviska či podobnou konstrukci (kap. 5.4.). Nutno podotknout, že žadateli není upřeno právo brojit proti nesprávnému vyhodnocení doby platnosti závazného stanoviska, což lze realizovat prostřednictvím odvolání proti usnesení, o němž bude rozhodovat nadřízený správní orgán. Je však s ohledem na výše uvedené otázkou, zda k vyhodnocení doby platnosti závazného stanoviska není potřeba žádných odborných znalostí, které by vyžadovaly posouzení věci nadřízeným dotčeným orgánem, a zda jde vskutku vždy o mechanickou úvahu, vyloučena není ani spolupráce s dotčeným nadřízeným orgánem mimo rámec ust. § 149 odst. 5 SpŘ, které se v případě odvolacího přezkumu usnesení o zastavení řízení neaktivuje. Usnesení o zastavení řízení taktéž samostatně podléhá případně přezkumnému řízení (§ 94 odst. 3 SpŘ).

5.2. Prodlužování platnosti závazného stanoviska a procesní souvislosti

Institut prolongace závazného stanoviska má přímou vazbu na omezení platnosti závazných stanovisek, smyslem prodloužení platnosti závazných stanovisek je prověřit a poté aprobovat jejich využitelnost v navazujícím řízení pro dodatečně vymezené období. V procesu opatřování podkladových aktů jde o žádoucí prvek racionalizace, umožňující projednat tentýž již odsouhlasený záměr nikoli v celé šíři, ale pouze v konfrontaci se skutkovým stavem nastalým po vydání závazného stanoviska. Z podstaty věci je institut využitelný toliko u kladných závazných stanovisek. Prolongaci závazných stanovisek lze *de lege lata* dokladovat kupř. v úpravě posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)⁵⁵⁶. Otázkou je pak v obecné rovině forma

⁵⁵⁶ Dle ust. §9a odst. 4 EiaZ je základním předpokladem pro prodloužení platnosti závazného stanoviska EIA skutečnost, že nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, což jsou faktory, které mohou vést k neaktuálnosti závazného stanoviska EIA.

prodlužování platnosti. Formalizace rozhodování o (ne)prodloužení závazného stanoviska a přiznání formy správního rozhodnutí by sice aprobovala možnost přímé obrany (odvolání), taková formalizace by však nejen neodpovídala povaze primárního závazného stanoviska, ale nebyl by k ní žádný důvod. Do úvahy proto přichází prodloužení formou nového závazného stanoviska, v jehož znění původní stanovisko platí po nově stanovenou dobu, či prodloužení formou prostého (nezávazného) úkonu dle 4. části SpŘ⁵⁵⁷. Pokud by šlo pouze o nezávazný úkon dle 4. části SpŘ, expirované závazné stanovisko by resultovalo v zastavení navazujícího řízení, přičemž po podání odvolání by se v takovém případě neaktivoval integrovaný odvolací přezkum dotčeného nadřízeného orgánu (§ 149 odst. 5 SpŘ), čímž by otázku platnosti (použitelnosti) závazného stanoviska musel vyhodnocovat přímo odvolací orgán. Naopak pokud by byl akt neprodlužující platnost závazného stanoviska považován za závazné stanovisko, šlo by v podstatě o nové (negativní) závazné stanovisko, tvořící ve spojení s původním (expirovaným) závazným stanoviskem nedílný celek, představující závaznou součást (meritorního) zamítavého koordinovaného rozhodnutí, čímž by byl přezkum závazného stanoviska o neprodloužení platnosti patřičně svěřen dotčenému nadřízenému orgánu v intencích ust. § 149 odst. 5 SpŘ, dané závazné stanovisko by ostatně podléhalo i nenárokovému přezkumu dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. Projednávání žádosti o prodloužení platnosti by mělo i důsledky pro probíhající prvostupňové navazující řízení, podaná žádost o prodloužení platnosti závazného stanoviska v průběhu navazujícího řízení by dle obecné úpravy (§ 149 odst. 3 SpŘ) naplňovala zákonný důvod obligatorního přerušování navazujícího řízení. Z těchto důvodů lze u prodlužování platnosti obecně dovodit formu závazného stanoviska, nestanoví-li právní předpis výslovně jinak. Sporná se naopak může jevit konstrukce, kdy dle výslovné zákonné dikce platnost závazného stanoviska neuplyne, dokud není žádost o jeho prodloužení vyřízena⁵⁵⁸. Jde o pravidlo primárně fungující v rámci úpravy prolongace samostatných správních aktů (správních rozhodnutí)⁵⁵⁹, jeho přenositelnost na závazná stanoviska však vyvolává obtíže. Byť zákon tímto pravidlem zajišťuje platnost závazného stanoviska po dobu řízení o jeho prodloužení, jde pouze o jakési přechodné mezidobí a zajištění této dočasné platnosti však zřejmě neznamena, že by bylo možno za takového stavu v navazujícím řízení vydat koordinované rozhodnutí na podkladě původního závazného stanoviska. Taková konstrukce (podmíněná dočasná platnost závazného stanoviska) se nejen vymyká zásadě materiální pravdy (§ 3 SpŘ), ale v konečném důsledku by především znamenala

⁵⁵⁷ V kontextu úpravy prodlužování závazných stanovisek EIA dle ust. §9 odst. 4 EiaZ dovozuje tuto formu část komentářové literatury. Srov. DVOŘÁK, Libor: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2018. 429 s. ISBN 978-80-7552-183-5. Komentované ust. §9 odst. 6 EiaZ. S. 109. Naopak T. Kocourek dovozuje pro tyto případy formu závazného stanoviska. In: BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. 312 s. ISBN 978-80-7400-589-3. S. 85.

⁵⁵⁸ Dle ust. §9a odst. 4 věta třetí EiaZ: „*Žádost o prodloužení platnosti stanoviska musí být podána před jejím uplynutím; platnost stanoviska neuplyne, dokud není žádost vyřízena.*“

⁵⁵⁹ Srov. kupř. ust. §14 odst. 1 VodZ, dle něhož: „*Požádá-li oprávněný o změnu doby platnosti povolení k nakládání s vodami, povolení nezanikne, dokud o žádosti není pravomocně rozhodnuto; žádost je nutné podat před uplynutím doby platnosti povolení k nakládání s vodami.*“

značnou právní nejistotu pro žadatele stran dalšího osudu takto vydaného koordinovaného rozhodnutí, nelze totiž vyloučit následný závěr dotčeného orgánu o nemožnosti prodloužit závazné stanovisko. V probíhajícím navazujícím řízení v druhém stupni by muselo být takové koordinované rozhodnutí zrušeno, v případě již pravomocného koordinovaného rozhodnutí by taková skutečnost s ohledem na zájem na objektivitě posouzení nejspíše svědčila pro obnovu navazujícího řízení.

Dále platí, že závazné stanovisko, které se stalo součástí koordinovaného rozhodnutí, sdílí osud tohoto rozhodnutí, a to i pokud jde o jeho platnost, což lze dovodit i bez výslovné úpravy, vydané koordinované rozhodnutí platí jako celek⁵⁶⁰. Prolongace platnosti koordinovaného rozhodnutí proto *de facto* prodlužuje i platnost závazných stanovisek, která se již stala součástí pravomocného rozhodnutí. To však současně podněcuje otázku, zda by *de lege ferenda* měla úprava prolongace koordinovaného rozhodnutí vždy zakotvovat i požadavek na opatření závazného stanoviska téhož dotčeného orgánu v dané věci, které by aprobovalo či naopak vyloučilo prodloužení platnosti koordinovaného rozhodnutí, v opačném případě by se další osud závazného stanoviska nacházel již zcela mimo sféru rozhodování dotčeného orgánu. Minimálně v případech zvláštních úprav upravujících omezenou platnost závazného stanoviska by byl takový normativní požadavek legitimní, naopak plošně zakotvený požadavek přímo v úpravě prodloužení platnosti koordinovaných rozhodnutí patrně nemá opodstatnění a mohl by být nedůvodně (nepřiměřeně) zatěžující minimálně ve vztahu k závazným stanoviskům, kde by lhůta platnosti nemusela mít relevanci. Institut prodloužení platnosti koordinovaných rozhodnutí obsahuje *de lege lata* především StZ, jde-li o prodloužení platnosti územního rozhodnutí (§ 93 odst. 3 StZ) či pokud jde o prodloužení platnosti stavebního povolení (§ 115 odst. 4 StZ). Zmocnění k vydání závazných stanovisek k posouzení prolongace územního rozhodnutí plyne pro dotčené orgány přímo z výslovného znění ust. § 93 odst. 3 StZ ve vazbě na zakotvená zmocnění ve zvláštních zákonech, dle nichž byla pro účely prodloužovaného územního rozhodnutí vydána primární závazná stanoviska. S ohledem na předmět správního řízení o prodloužení platnosti jsou z pohledu dotčených orgánů relevantní výhradně okolnosti prodloužení⁵⁶¹, obsah původních závazných stanovisek není předmětem posouzení v rámci řízení o prodloužení platnosti koordinovaného rozhodnutí a nelze ho tímto způsobem měnit či zpochybnit⁵⁶², což má i zjevné konsekvence pro předmět odvolacího řízení a případný soudní přezkum. Jde-li o vlastní posouzení dotčeným orgánem, pokud by realizace záměru

⁵⁶⁰ Některé předpisy tento princip výslovně zakotvují. Srov. ust. §10 odst. 1 ZpřZ, dle něhož: „*Platnost vydaného souhlasu je totožná s platností těchto rozhodnutí a prodlužuje se současně s prodloužením jejich platnosti podle zvláštních předpisů.*“

⁵⁶¹ Dle závěrů rozsudku NSS č.j. **6 As 74/2017-27** ze dne 8.8.2017 není řízení o prodloužení pouhým formálním posouzením resp. „*ryze formálním procesem, v němž by stavební úřad pouze vyhodnotil, zda žadatel nabídl uspokojivé vysvětlení toho, proč v době platnosti územního rozhodnutí nepodal žádost o stavební povolení, resp. proč na základě vydaného stavebního povolení nezhájil stavbu*“, podstatou daného řízení je dle soudu ze strany stavebního úřadu naopak posouzení „*zda se podmínky v území během uplynulé doby nezměnily natolik podstatně, že původní rozhodnutí jim už neodpovídá*“. Dle rozsudku NSS č.j. **4 As 232/2015-46** ze dne 22.12.2015 platí, že: „*stavební úřad je v tomto řízení povinen důsledně zhodnotit, zda nastala taková změna poměrů, která by bránila realizaci záměru*“. Tyto závěry *mutatis mutandis* dopadají i na dotčené orgány ve vztahu k jim vydaným závazným stanoviskům.

⁵⁶² V kontextu zmíněné oblasti stavebního práva srov. rozsudek NSS č.j. **7 As 111/2014-43** ze dne 20.8.2014.

v prodloužené lhůtě platnosti koordinovaného rozhodnutí představovala zásah do daného veřejného zájmu takovou měrou, že by to odůvodňovalo nové posouzení, či kupř. uložení dodatečných podmínek realizace záměru, nelze závazné stanovisko a potažmo koordinované rozhodnutí prodloužit. Dotčený orgán tak disponuje silným procesním nástrojem, jímž může účinně zmařit tzv. „*zclaimování území*“ (ve zmíněné stavební úpravě) v důsledku (často opakovaného) prodlužování platnosti územního rozhodnutí investorem, šlo-li by o postup, který by odporoval veřejným zájmům. Ve vztahu k těmto závazným stanoviskům však stavební zákon konstruuje pro dotčené orgány zpřísněný režim, totiž nejsou-li tato závazná stanoviska uplatněna do 15 dní od oznámení o zahájení řízení, nepřihlíží se k nim. Oproti tomu u ustanovení o prodloužení stavebního povolení dle ust. § 115 odst. 4 StZ takové zmocnění chybí⁵⁶³, ust. § 115 odst. 4 věta čtvrtá StZ pouze stanoví, že na řízení o prodloužení lhůty platnosti stavebního povolení se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení⁵⁶⁴, z čehož patrně nelze dovodit zmocnění (pravomoc) pro vydání závazných stanovisek pro účely posouzení navrhovaného prodloužení.

5.3. Změna a nahrazení závazných stanovisek

Další rovinou problematiky vydávání závazných stanovisek jsou i otázky spojené se změnou či nahrazením závazných stanovisek. Problematika změn závazných stanovisek se prolíná širokou množinou procesních situací, změna může být iniciována řadou subjektů, vyvolána řadou různých příčin⁵⁶⁵, může být přípustná omezeně či neomezeně, a konečně implikuje různé důsledky. Z časového hlediska lze lišit změny v mezidobí od vydání závazného stanoviska do zahájení navazujícího řízení, změny závazného stanoviska v průběhu navazujícího řízení v prvním či druhém stupni, a konečně změny závazného stanoviska po právní moci koordinovaného rozhodnutí. V rámci typologie změn závazných stanovisek lze vedle případů změn obsahu závazného stanoviska v důsledku dohodovacího řízení (kap. 6.5.), změn závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ (kap. 8.1.1.) či změn v rámci přezkumného řízení dle ust. 149 odst. 6 SpŘ (kap. 8.1.2.), jímž je v práci věnována samostatná pozornost, lišit i další případy změn závazných stanovisek. Potřeba změn závazného stanoviska může být vyvolána i bez vazby na tyto instituty, může jít o potřebu revize závazného stanoviska *ex officio* ze strany dotčeného orgánu, ale i z iniciativy žadatele. Lze se věnovat předně otázce přípustnosti změn závazného stanoviska ze subjektivních důvodů z iniciativy žadatele. Dispoziční oprávnění žadatele se projevuje v několika směrech, žadatel má v rukou nejen iniciaci navazujícího řízení, ale i možnost dosáhnout změny závazného stanoviska či vydání

⁵⁶³ Shodně v případě režimu prodlužování veřejnoprávních smluv dle ust. §116 odst. 5 StZ v režimu žádosti o prodloužení dle ust. §115 odst. 4 StZ, pokud některý z účastníků řízení s prodloužením platnosti veřejnoprávní smlouvy nesouhlasí.

⁵⁶⁴ Zakotveno v rámci novely zák.č. 225/2017 Sb. na základě pozměňovacího návrhu sn.tisk č. 927/5 (bod 37), VII.vol.období PSP ČR.

⁵⁶⁵ Ke změně může dojít ze subjektivních příčin, ekonomickou *causou* změny může být typicky rozhodnutí investora o změně rozsahu či parametrů stavebního projektu, těžebního záměru apod. Změnu vyvolávají i objektivní příčiny primární povahy (změna právního či skutkového stavu) či sekundární povahy (nezákonnost závazného stanoviska, či revize závazného stanoviska z důvodu odstranění rozporu).

nového závazného stanoviska pro více či méně pozměněný záměr, a to jak ve fázi před zahájením navazujícího řízení, v jeho průběhu, tak i po vydání koordinovaného rozhodnutí prostřednictvím institutu nového koordinovaného rozhodnutí, jehož se stává revidované závazné stanovisko nedílnou součástí⁵⁶⁶. Jde-li o přípustnost změn závazného stanoviska do právní moci koordinovaného rozhodnutí, co do formálních předpokladů změny či nahrazení existence závazného stanoviska nelze obecně vzato dovodit žádné restrikce, závazné stanovisko nezakládá překážku *res administrata*, a to s ohledem na svou povahu jakožto aktu, který není způsobilý nabýt samostatně právních účinků navenek. U závazných stanovisek je proto v této fázi pojmově vyloučen koncept materiální právní moci, vylučující opětovné projednání téže věci, neuplatní se tak zásada *ne bis in idem*, do úvahy nelze vzít ani obdobu institutu nového rozhodnutí, resp. nového závazného stanoviska, které je průlomem do překážky věci pravomocně rozhodnuté vázané na splnění zákonných předpokladů (§ 101 SpŘ). Neexistence překážky *res administrata* pak umožňuje bez překážek nahradit obsah závazného stanoviska či takové závazné stanovisko změnit, ale teoreticky i otevírá možnost, aby koexistovalo vícero typově totožných závazných stanovisek pro různé záměry či jejich podoby (varianty).

Jde-li o změny závazných stanovisek *ex officio* ze strany dotčeného orgánu, lze blíže poukázat jednak na limity stanovené ve zvláštních úpravách, ale i zvažovat obecnou limitaci těchto změn. Jde-li o první kategorii, limitace změn závazných stanovisek se vyskytuje v některých zvláštních úpravách⁵⁶⁷, dodatečné závazné stanovisko označené jako „*navazující závazné stanovisko*“ lze vydat na základě nově zjištěných a doložených skutečností (skutkové novoty), které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo závazné stanovisko vydáno, či jsou-li zjištěny skutečnosti, vyplývající z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace či podkladů pro rozhodnutí či jiný úkon orgánu územního plánování či stavebního úřadu. Tyto důvody by měly být pregnantně vyličený přímo v navazujícím závazném stanovisku, aby byla právně zdůvodněna jeho právní existence. Princip vázanosti předchozím závazným stanoviskem se uplatní objektivně bez ohledu na výsledek změny (tzn. obousměrně), tato kontinuita je chápána judikaturou jako zásada návaznosti závazných stanovisek⁵⁶⁸, předmětná limitační klausule *rebus sic stantibus* svou

⁵⁶⁶ Modelovým příkladem je institut změny územního rozhodnutí dle ust. §94 StZ s vazbou na změny podkladových závazných stanovisek.

⁵⁶⁷ Dle ust. §4 odst. 4 StZ: „Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.“. Obdobnou formulaci obsahuje i ust. §104 odst. 9 VodZ.

⁵⁶⁸ Z rozsudku NSS č.j. 2 As 40/2013-32 ze dne 24.10.2013 lze cit.: „Toto ustanovení zakotvuje princip návaznosti závazných stanovisek. To znamená, že o věcech, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejících stadiích, nelze následně ze strany dotčeného orgánu uplatňovat nějaké požadavky. Kromě toho mohou dotčené orgány v rámci zásady legality svých závazných stanovisek uplatňovat je pouze v rozsahu své působnosti a v mezích příslušného zákona. Kontinuita závazných stanovisek pak znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Měnit je mohou pouze v případě, že se změnily podmínky nebo poměry v předmětném území. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět.“.

povahou představuje ochranné ustanovení, které je však v podstatě jen pozitivněprávním ztvárněním obecného principu faktické uplatnitelnosti závazných stanovisek (kap. 5.1.), jinými slovy, závazné stanovisko, jehož skutkový základ se podstatně změnil, zjevně nemůže obstát jako podklad pro vydání koordinovaného rozhodnutí. Pochybnosti však budí požadavek, aby šlo o skutkové novoty, které nemohly být uplatněny dříve, jeho respektování může být v kontrapozici se zásadou omezené (racionalizované) materiální pravdy⁵⁶⁹, nedostatečně či nesprávně zjištěný stav v době vydání závazného stanoviska sám o sobě implikuje nezákonnost takového primárního závazného stanoviska, trvat na jeho zachování by naopak mohlo konsekventně vyvolat i nezákonnost koordinovaného rozhodnutí. Dalším sporným bodem je i časová uplatnitelnost ust. § 4 odst. 4 StZ, formálně vzato se toto omezení z časového hlediska uplatní pouze v probíhajícím navazujícím řízení dle StZ, a nikoli v předprocesní fázi, tedy v době po vydání závazného stanoviska ještě před zahájením navazujícího řízení. Takový závěr však generuje ničím neodůvodněné rozdíly, v mezidobí od vydání závazného stanoviska do zahájení navazujícího řízení by totiž bylo možno závazné stanovisko libovolně revidovat, zatímco po zahájení řízení už nikoli, pravidlo v ust. § 4 odst. 4 StZ proto musí platit i v době před zahájením řízení. Tolik k normativně vyjádřeným omezením, lze ovšem kalkulovat i s obecně pojatým omezením na základě uplatnění zásady ochrany dobré víry a legitimního očekávání (viz dále).

Dobrá víra v obsah závazných stanovisek

Obě modelová řešení subsumpce směřují k důsledku, že žadatel je ještě před vydáním koordinovaného rozhodnutí seznámen s obsahem závazných stanovisek, a to buď přímo (závazná stanoviska vydávaná na žádost), či má alespoň možnost se s obsahem závazného stanoviska seznámit prostřednictvím přístupu do správního spisu (čistá subsumpce). Obě procesní konstelace nastolují otázku, jaké důsledky má znalost obsahu závazného stanoviska ze strany účastníků řízení (obzvláště pak ze strany žadatele) pro celkový výsledek rozhodovacího procesu, tedy zda vydané závazné stanovisko zakládá těmto osobám dobrou víru v jeho obsah a s tím související legitimní očekávání na zachování jeho nezměněného obsahu a jeho zpracování v koordinovaném rozhodnutí ve vydaném znění⁵⁷⁰. Obecně platí, že legitimní očekávání se neupíná jen k obsahu právních předpisů, ale i k výsledkům rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci. Legitimní očekávání je projevem principu právní jistoty jakožto právem chráněný nárok dotčené osoby na udržení určitého právního stavu, zahrnující ochranu proti změně tohoto stavu. Spojenou nádobou je pak z (opačné) perspektivy státní správy otázka vázanosti dotčeného orgánu předchozím vydaným aktem či naopak možnosti vydat nové

⁵⁶⁹ Dle ust. §3 SpŘ jde o „skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti“.

⁵⁷⁰ Na okraj lze poznamenat, že tento „problém“ znalosti obsahu závazného stanoviska před vydáním koordinovaného rozhodnutí by bylo možno v prostředí čisté subsumpce potlačit znepřístupněním závazných stanovisek účastníkům řízení ve fázi před vydáním koordinovaného rozhodnutí (formou vyloučení z nahlížení do spisu či jejich uchováním mimo spis), takový přístup však lze jako nedůvodný zavrhnout, prvoinstanční navazující řízení by naopak mělo sloužit jako platforma pro co možná nejširší projednání věci.

závazné stanovisko odlišného obsahu. Problematika limitace zásahů do obsahu vydaných závazných stanovisek se dotýká nejen institutu přezkumného řízení a přípustnosti zrušení či změny závazného stanoviska uplatněním dozorčích prostředků (§ 149 odst. 6 SpŘ), ale i možnosti vydat nové závazné stanovisko v předprocesní fázi či v průběhu navazujícího řízení. Jde-li o úpravu přezkumného řízení závazných stanovisek v ust. § 149 odst. 6 SpŘ, středobodem úvah se zdá být otázka aplikovatelnosti ust. § 94 odst. 4 SpŘ⁵⁷¹. Byť ust. § 149 odst. 6 SpŘ výslovně neobsahuje pravidlo o přiměřené aplikaci ustanovení o přezkumném řízení dle ust. § 94 a násl. SpŘ, s ohledem na povahu závazných stanovisek v tomto specifickém přezkumném řízení zjevně nelze užít všechna ustanovení klasického přezkumného řízení⁵⁷², což je i případ pravidla obsaženého v ust. § 94 odst. 4 SpŘ. V případě podkladových aktů (ať již závazné či nezávazné povahy), a tedy i závazných stanovisek, platí, že legitimní očekávání může zakládat toliko pravomocné rozhodnutí, které je výsledkem řízení, kde mohly uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy všechny dotčené osoby, v opačném případě by se nedůvodně vychýlila ochrana práv ve prospěch žadatele, jemuž bylo adresováno závazné stanovisko, které je toliko přípravným podkladovým úkonem dotčeného orgánu, nehledě na fakt, že test dle ust. § 94 odst. 4 SpŘ by byl obtížně realizovatelný i z důvodu, že hlediskem posouzení je současně i ochrana ostatních účastníků řízení, jejichž okruh nemusí být při rozhodování v přezkumném řízení vyjasněn. Dalším argumentem v neprospěch aplikovatelnosti ust. § 94 odst. 4 SpŘ je skutečnost, že lze-li změnit předmětné závazné stanovisko v rámci integrovaného odvolacího přezkumu (§ 149 odst. 5 SpŘ) bez omezení, postrádala by restriktivně pojatá přípustnost přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ sebemenší smysl, pravidlo v ust. § 94 odst. 4 SpŘ proto i z tohoto důvodu konvenuje pouze běžnému přezkumnému řízení (§ 94 a násl. SpŘ), jehož podstatou je přezkum pravomocných (popř. předběžně vykonatelných) rozhodnutí. Tolerovat nezákonnost závazného stanoviska s ohledem na uplatnění ust. § 94 odst. 4 SpŘ a ochranu žadatele v případě přípravného podkladového úkonu by totiž poněkud absurdně znamenalo, že by muselo být vydáno koordinované rozhodnutí na podkladě nezákonného závazného stanoviska. Za zmínku stojí oproti tomu i náhled jednoho z rozsudků, totiž dle judikatorních závěrů vztažených k ust. § 156 odst. 2 SpŘ⁵⁷³ se naopak při postupu dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ prostřednictvím (tam uvedené) přiměřené aplikace ustanovení o přezkumném řízení má uplatnit i ust. § 94 odst. 4 SpŘ. Soud spatřuje legitimní očekávání v tom, že „na základě daného aktu bude moci dotčená osoba podniknout další kroky k realizaci svého záměru“, soud naopak neshledal podstatným, zda byla daným aktem konstituována veřejná subjektivní práva, ale toliko, zda jeho adresát může utrpět jeho zrušením nepřiměřenou újmu,

⁵⁷¹ Ust. §94 odst. 4 SpŘ stanoví, že: „Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“

⁵⁷² Viz závěr č.71 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 15.12.2008.

⁵⁷³ Viz rozsudek NSS č.j. 7 As 51/2016-221 ze dne 7.3.2017, předmětem soudního přezkumu bylo usnesení dle ust. §156 odst. 2 SpŘ, rušící stanovisko EIA, vydané dle tehdejší úpravy jakožto úkon dle 4.části SpŘ, který nebyl formálně vzato závazným stanoviskem dle ust. §149 SpŘ. Dle současného znění EiaZ je stanovisko EIA již závazným stanoviskem podle ust. §149 SpŘ.

příčemž pro určení rozsahu možné újmy je dle soudu „*nutno zjistit, zda žalobkyně podnikla další kroky k realizaci záměru a v jaké fázi se případně nacházejí navazující řízení.*“. Tímto výkladem by sice nebyl striktně vzato přiznán podkladovým stanoviskům jakýsi *status quo*, ale možnost uplatnění přezkumného řízení by byla na podkladě ust. § 94 odst. 4 SpŘ značně omezena. Výše uvedené závěry soudu však z výše předestřených důvodů neobstojí, v otázce aplikovatelnosti ust. § 94 odst. 4 SpŘ při postupech dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ je nutno diferenciovat mezi úkony dle 4. části SpŘ, které jsou konečné, a kde lze uvažovat o užití ust. § 94 odst. 4 SpŘ, a ty které jsou toliko podkladové, u nichž takový postup možný není, shodně jako v případě závazných stanovisek v režimu ust. § 149 odst. 6 SpŘ. Výše uvedené resultuje v závěr, že nezákonná závazná stanoviska jakožto přípravné podkladové úkony lze odklidit v přezkumném řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ před vydáním koordinovaného rozhodnutí bez omezení, tedy bez ohledu na jejich obsah a potenciální dopad do právní sféry dotčených osob. Nutno zdůraznit, že *ratio* výše nastíněných úvah se vztahuje k přípustnosti přezkumu (§ 149 odst. 6 SpŘ) ve fázi před vydaným pravomocným koordinovaným rozhodnutím. Aplikovatelnost ust. § 94 odst. 4 SpŘ však nepřipadá do úvahy ani při přezkumu dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ po vydaném pravomocném koordinovaném rozhodnutí, byť z odlišného důvodu. Tímto důvodem je skutečnost, že zrušení či změna závazného stanoviska účastníkům řízení nemůže bezprostředně způsobit jakoukoli újmu, jelikož výsledek přezkumu představuje toliko důvod obnovy navazujícího řízení a sám o sobě pravomocné koordinované rozhodnutí nezpochybňuje. Ust. § 94 odst. 4 SpŘ bude aplikovatelné dle ust. § 100 odst. 5 SpŘ při posouzení, zda obnovit navazující řízení, přičemž správní orgán rozhodující o obnově řízení je s to lépe než dotčený orgán vyhodnotit skutečnosti rozhodné pro užití ust. § 94 odst. 4 SpŘ s ohledem na celkové dopady koordinovaného rozhodnutí pro jeho adresáty.

Jde-li o druhou množinu případů, tedy přípustnost vydání nového závazného stanoviska *ex officio* z iniciativy dotčeného orgánu v předprocesní fázi či v průběhu navazujícího řízení, takový postup taktéž obecně nelze vyloučit. Rozporovat finalitu obsahu závazných stanovisek lze především pomocí formálních procedurálních argumentů, jak již bylo vícekrát uvedeno, závazné stanovisko z formálního hlediska není samo o sobě úkon způsobilý konstituovat, měnit či rušit veřejná subjektivní práva či povinnosti, účinky navenek má až prostřednictvím koordinovaného rozhodnutí. Ve správním rozhodování se tak zásada ochrany práv nabytých v dobré víře upíná až k finálnímu aktu, který adresátům založil, změnil či zrušil práva a povinnosti, legitimní očekávání a dobrou víru proto konstituují toliko koordinovaná rozhodnutí jako celek. Povaha závazných stanovisek proto obecně neodůvodňuje uplatnění zásady vázanosti dotčeného orgánu předchozím vydaným aktem⁵⁷⁴. Nemůže obstát ani argument, že

⁵⁷⁴ Touto optikou nahlížela na přípustnost změn i judikatura, dle rozsudku NSS č.j. **1 As 68/2008-126** ze dne 17.12.2008 platí, že: „*Těmito subsumovanými akty nedochází k zásahu do právní sféry jednotlivců, tudíž ani jejich změna nemůže žádný zásah vyvolat, nadto nezakládají překážku rei administratae. Dotčený orgán státní správy může kdykoliv během územního řízení přehodnotit své již vydané stanovisko, vyžádat si doplnění podkladů a na jejich základě vydat nové stanovisko*“, přičemž dále: „*Stavební úřad je vázán změnou stanoviska dotčeného orgánu státní správy (zde orgánu ochrany veřejného zdraví), ačkoliv k této změně došlo teprve v průběhu odvolacího řízení.*“.

závazné stanovisko z hlediska předmětu řízení znamená konečné posouzení dílčích aspektů věci a závazně tak předurčuje část výsledku rozhodovacího procesu, který je v důsledku vázanosti rozhodujícího orgánu konečný, a že současně k vydání koordinovaného rozhodnutí již formálně vzato není nezbytná žádná další součinnost dotčeného orgánu. Závěr o nezměnitelnosti obsahu závazného stanoviska (shodně jako v případě přípustnosti přezkumného řízení) zpochybňuje předně fakt, že vydané závazné stanovisko dosud nebylo konfrontováno nejen s jinými závaznými stanovisky či budoucím obsahem koordinovaného rozhodnutí, ale k jeho obsahu se nemohli vyjádřit ostatní potenciální účastníci správního řízení, do jejichž právní sféry může obsah takového závazného stanoviska bezesporu zasáhnout. Problematika legitimního očekávání, projevující se primárně ve vertikálním vztahu mezi státem a dotčenou osobou, tak v řadě typů koordinovaného rozhodování nabývá navíc i horizontální rozměr⁵⁷⁵, jednostranný přístup k pojetí legitimního očekávání by mohl *de facto* generovat nerovnost v postavení účastníků řízení. Lze dále zmínit, že soulad závazného stanoviska s právními předpisy není rozhodující jen v době vydání závazného stanoviska, ale i v době vydání koordinovaného rozhodnutí, přičemž v mezidobí může úprava doznat změn (kap. 4.4.). Mimo zákonných limitací změn závazných stanovisek je proto nutno nahlížet na přípustnost změn závazných stanovisek toliko v kontextu základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 - § 8 SpŘ), v obecné rovině lze tedy dovodit, že nahrazení závazného stanoviska novým závazným stanoviskem musí být odůvodněné (a tedy přezkoumatelné), racionální, důvodné a opodstatněné (a tedy nikoli arbitrární, excesivní), v souladu s veřejným zájmem, ustálenou správní praxí a činěno s přihlédnutím k zákazu zneužití pravomoci, zásadě proporcionality, k zásadě nediskriminace a rovného zacházení. S ohledem k variabilitě a různé typové povaze koordinovaných rozhodnutí patrně nelze kategoricky (paušálně) vztáhnout či vyloučit zásadu legitimního očekávání k obsahu závazných stanovisek, v různých typových případech je namísto tyto rozdíly akcentovat, což může vést k různým závěrům.

5.4. Fikce závazných stanovisek a procesní souvislosti

V souvislosti se zmocněním k vydávání závazných stanovisek (kap. 2.1.) se lze dále blíže věnovat i souvisejícímu institutu fikce závazných stanovisek, konkrétně pak nastínění perspektiv a možných rizik využití fikce závazných stanovisek a koncentrace pro dotčené orgány. Otázka zakotvení institutu fikce kladných závazných stanovisek je v současnosti bezesporu aktuálním tématem, a to nejen v rámci dílčích novelizací zvláštní části správního práva, především pak v kontextu připravované rekodifikace stavebního práva, vyskytly se i úvahy o obecném zakotvení fikce na úrovni obecného procesního předpisu ve SpŘ. Jako základ této kapitoly vhodně poslouží exkurz do oblasti veřejného stavebního práva, a v souvislosti

⁵⁷⁵ Relevanci ochrany postavení těchto osob reflektovaly i závěry rozsudku NSS č.j. 6 Ads 88/2006-159 ze dne 24.2.2010, v němž soud vedle formulovaných základních kritérií pro vznik legitimního očekávání akcentoval vycházející z německé doktríny i kritérium „ochranyhodnosti takové důvěry“, jehož komponentem je i ochrana třetích osob.

s tím pak nastíněné úvahy týkající se optimalizace a urychlení individuálně-rozhodovacích postupů dle StZ.

Obecně k fikci závazných stanovisek a koncentraci řízení

Součástí instrumentaria procesního správního práva je institut právní fikce. Právní fikcí (*fictio iuris*) se v právu rozumí konstrukce, prostřednictvím které zákon za předem vymezených předpokladů konstituuje právní skutečnost, která v realitě nenastala⁵⁷⁶, institut fikce je využitelný nejen při utváření procesních vztahů, ale i v hmotněprávní oblasti. V oblasti veřejného práva může zákonná fikce⁵⁷⁷ sloužit i jako doplňkový nástroj ochrany před nečinností v oblasti veřejné správy⁵⁷⁸, za běžného stavu je nečinnost při vydávání závazných stanovisek řešitelná toliko uplatněním opatření proti nečinnosti dotčeného orgánu dle ust. § 80 SpŘ ve spojení s ust. § 6 odst. 1 SpŘ. Mimo oblast stavebního práva lze ve zvláštní části správního práva nalézt fikce pozitivních rozhodnutí⁵⁷⁹, ojediněle i fikce negativního rozhodnutí⁵⁸⁰. Rovněž ve vztahu k závazným stanoviskům nejde jen o úvahy *de lege ferenda*, důsledky obdobné fikci kladného závazného stanoviska vykazují některé konstrukce ve zvláštních předpisech, byť je řada z nich formulována textací „*má se za to*“ jakožto vyvratitelná domněnka kladného závazného stanoviska. Jde o konstrukce obsažené kupř. v zákoně o pobytu cizinců na území ČR⁵⁸¹, v ZamZ⁵⁸², v EnergZ⁵⁸³, v zákoně o investičních pobídkách⁵⁸⁴, či v zákoně o

⁵⁷⁶ Tato kategoričnost fikce představuje rozdíl od právních domněnek, které mohou či nemusí odpovídat skutečnosti.

⁵⁷⁷ Fikci na smluvním základě lze teoreticky připustit jako sjednanou součást obsahu veřejnoprávních smluv.

⁵⁷⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. 1. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2005. 248 s. ISBN 80-7201-505-2. Str. 68. B.Voženilek uvádí, že: „*Orgán nemůže brzdit výkon pravomoci rozhodujícího orgánu tím, že by se odmítl vyjádřit. V případě, že se nevyjádří ve stanovené lhůtě nebo se nevyjádří úplně, konstruuje se někdy fikce, že se vyjádřil kladně, že nemá k zamýšlenému rozhodnutí nebo postupu připomínky či námítky, popřípadě že se zamýšleným postupem souhlasí.*“ VOŽENÍLEK, Bohumil. Posudky, vyjádření a stanoviska ve státní správě. *Správní právo*. 1978, roč. XI., č. 4, 197-209. ISSN 0139-6005. Dle F.Weyra ustanovení, z nichž se „*presumuje, že se vyřízení určitého obsahu stalo*“, mají „*chrániti obecnstvo před liknavostí úřadů*“. WEYR, František. *Československé právo správní. Část obecná* (Organisace veřejné správy a řízení správní). Brno: Právník, 1922. S. 84.

⁵⁷⁹ V platném právu jde kupř. o fikci pozitivního rozhodnutí ÚOHS o povolení soutěžitelů dle ust. §16 odst. 3 zák.č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), fikci souhlasu ČNB s některými majetkovými operacemi osob jednajících ve shodě dle ust. §10d odst. 2 ZPKT, či v případě registrace přihlašovatele dle zák.č. 231/2001 Sb., o rozhlasovém a televizním vysílání.

⁵⁸⁰ Srov. ust. §9 odst. 3 zák.č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁵⁸¹ Srov. ust. §169o PobCizZ, které stanoví, že pokud Úřad práce ČR nedoručí MV k posouzení žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty do 15 pracovních dní závazné stanovisko k zaměstnání cizince, „*má se za to, že se zaměstnáváním cizince souhlasí*“.

⁵⁸² Srov. vyvratitelná domněnka kladného závazného stanoviska MV v ust. §60a odst. 3 ZamZ k udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání: „*Ministerstvo vnitra je povinno své závazné stanovisko k udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání doručit generálnímu ředitelství Úřadu práce do 15 pracovních dnů ode dne obdržení žádosti o závazné stanovisko. Pokud tak neučiní do konce této lhůty, má se za to, že s udělením povolení ke zprostředkování zaměstnání souhlasí.*“.

⁵⁸³ Srov. fikci kladného závazného stanoviska MPO dle ust. §10c odst. 3 EnergZ pro účely rozhodnutí ERÚ o certifikaci provozovatele přenosové soustavy nebo provozovatele přepravní soustavy, dle něhož: „*Nevydá-li ministerstvo závazné stanovisko ve lhůtě podle věty druhé, platí, že získání nebo výkon kontroly ze strany osoby nebo osob ze třetí země nad provozovatelem přenosové nebo přepravní soustavy neohrozí bezpečnost dodávek elektřiny nebo plynu v České republice a Evropské unii.*“.

⁵⁸⁴ Srov. souhlas s poskytnutím investiční pobídky ust. §4 odst. 4 zák.č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách): „*Pokud nebylo ve lhůtě uvedené ve větě první nebo druhé vydáno nesouhlasné stanovisko, má se za to, že bylo vydáno souhlasné stanovisko (...)*“.

prekurzorech výbušnin⁵⁸⁵, procesní realitou jsou i fikce stanovisek nezávazného charakteru⁵⁸⁶. Oproti tomu institut fikce rozhodnutí či podkladových aktů není upraven na obecné úrovni ve SpŘ, jeho zakotvení je proto výhradně záležitostí jednotlivých zákonů zvláštní části správního práva. V řadě evropských úprav je tomu naopak a úprava fikce je součástí obecných procesních předpisů⁵⁸⁷, fikci souhlasných závazných stanovisek zakotvuje explicitně kupř. bulharský správní řád⁵⁸⁸. Ve španělském procesním právu je nevydání stanovisek nezbytných pro vydání rozhodnutí ve věci (*informes preceptivos*) důvodem pro přerušení řízení po dobu nejvýše 3 měsíců, po uplynutí této doby lze pokračovat v řízení⁵⁸⁹. Zmínit lze i italskou úpravu⁵⁹⁰, italský správní řád upravuje institut tichého souhlasu (*silenzio assenso*) u závazných stanovisek, přičemž současně vypočítává výjimky, kde se pravidlo o tichém souhlasu neužije⁵⁹¹. Estonský správní řád na obecné úrovni vychází z konstrukce⁵⁹², že pokud není vydáno závazné stanovisko ve stanovené či prodloužené lhůtě, lze projednat žádost bez takového stanoviska. Fikce kladného závazného stanoviska je obsažena rovněž i v albánském správním řádu⁵⁹³ či ve

⁵⁸⁵ Srov. fikci ust. §4 odst. 1 zák.č. 259/2014 Sb., o prekurzorech výbušnin a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (zákon o prekurzorech výbušnin), v řízení vedeném OBU o povolení zpřístupnění prekursorů výbušnin subjektu z řad veřejnosti, v rámci pak řízení platí, že: „*není-li závazné stanovisko obvodnímu báňskému úřadu doručeno do 60 dnů ode dne doručení žádosti krajskému ředitelství Policie České republiky, platí, že krajské ředitelství Policie České republiky s vydáním povolení souhlasí.*“.

⁵⁸⁶ Dle ust. §17 odst. 1 zák.č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií platí, že nevyjádří-li se dotčený orgán k bezpečnostní dokumentaci do 60 dnů, platí, že s návrhem bezpečnostní dokumentace souhlasí.

⁵⁸⁷ Srov. obecnou úpravu fikce rozhodnutí *milczące załatwienie sprawy* v ust. §122a-§122g Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168, ustawa z dnia 14. czerwca 1960, Kodeks postępowania administracyjnego (polský správní řád), zakotvenou nedávnou novelou Dz.U. 2017 poz. 935 ze dne 7.5.2017.

⁵⁸⁸ Srov. čl.53 odst. 3 zák.č. 30/11.04.2006 (АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС), bulharský správní řád, účinný od 12.7.2006, ve znění pozdějších změn. Nevydá-li dotčený orgán závazné stanovisko ve lhůtě ne delší než 14 dní, určené příslušným správním orgánem, je takový souhlas presumován. Lhůta pro vydání závazného stanoviska má dle čl. 57 odst. 2 SpŘ za následek prodloužení lhůt pro vydání výsledného správního rozhodnutí.

⁵⁸⁹ Z této konstrukce vycházela jak úprava v čl.83 odst. 3 a 4 zák.č. 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dle níž platilo, že nebude-li stanovisko vydáno ve lhůtě, v řízení se pokračuje a k později vydanému stanovisku se nepřihlíží, s výjimkou stanovisek, které jsou nezbytné pro rozhodnutí (*informes preceptivos*), jejichž nevydání ve lhůtě zakládalo důvod pro přerušení řízení dle čl.42 odst. 5 písm. c) zákona. V současnosti obdobně čl.80 odst. 3 ve spojení s čl.22 odst. 1 písm. d) zák. č. 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁵⁹⁰ Srov. čl.16 odst. 2 zák. č. 241/1990 La legge 7 agosto 1990 (italský správní řád). Blíže k pojetí institutu viz PARISIO, Vera."The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence". *Hamline Law Review*. 2013, vol. 36, issue 1, article 2, 3-24. ISSN 0198-7364.

⁵⁹¹ Výluka je dle čl.16 odst. 3 téhož zákona následující: „*The provisions contained in subsections (1) and (2) shall not apply to opinions that must be issued by authorities responsible for protection of the environment, the landscape, the territory or the health of citizens.*“

⁵⁹² Viz ust. §16 odst. 2 Haldusmenetluse seadus, astu võetud 6.6.2001, RT I 2001, 58, 354, jõustumine 01.01.2002 (konsolideeritud tekst 01.01.2012): „*Unless another administrative authority refuses to grant approval within a designated term or extends such term, approval is deemed to be granted. Unless another administrative authority provides its opinion within a designated term or extends such term, the application may be adjudicated without the opinion of the other administrative authority.*“.

⁵⁹³ Čl.70 odst. 4 LIGJ nr. 44/2015 KODI I PROCEDURAVE ADMINISTRATIVE I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË (albánský správní řád) stanoví: „*If the public organ, whose consent, confirmation, approval, or opinion is obligatory for the adoption of the act, fails to respond within the deadline specified in paragraph 3 of this Article, its opinion shall be deemed positive.*“.

Zatímco v případě závazných podkladových aktů jde o obecné pravidlo, tichý souhlas (čl.97 odst. 1 zákona) nahrazující správní rozhodnutí platí pouze na základě zvláštního zákona. Blíže KOPRIĆ I., POLONCA KOVAČ P., DULABIĆ V., DŽINIĆ J. *Legal remedies in administrative procedures in western balkans. Comparative study*. Institute of Public Administration. Danilovgrad: ReSPA – Regional School of Public Administration, 2016. ISBN 978-9940-37-010-7.

správním řádu Bosny a Hercegoviny⁵⁹⁴, makedonském správním řádu⁵⁹⁵, úpravu obsahuje taktéž slovinský správní řád⁵⁹⁶ či chorvatský správní řád⁵⁹⁷. Řecký správní řád diferencuje dle povahy stanoviska, obdobný důsledek konstruuje pouze ve vztahu k běžným (nikoli závazným) stanoviskům⁵⁹⁸. Ze zahraničních úprav lze dospět i k dalšímu poznatku, a to, že zatímco fikce kladných závazných stanovisek zpravidla platí ve správních řádech generálně, zakotvení fikce správních rozhodnutí je zpravidla delegováno na zvláštní úpravu, na rozdíl od samonosných ustanovení obecných předpisů zakotvujících plošně fikce závazných podkladových aktů. Česká koncepce závazných stanovisek vychází z toho, že pravomoc k vydání závazného stanoviska zahrnuje povinnost závazné stanovisko vydat, které je tak podmínkou *sine que non* vydání koordinovaného rozhodnutí, ani tento prvek úpravy však nemusí být z doktrinálního hlediska vnímán dogmaticky, představitelné je i fakultativní zmocnění dotčeným orgánům k vydání závazných stanovisek, ingerence do rozhodovacího procesu by v takovém případě byla na uvážení dotčeného orgánu, této koncepci se blíží právě institut „*tichého souhlasu*“. V obecné rovině platí, že fikce pozitivního závazného stanoviska koliduje s ochranou veřejného zájmu⁵⁹⁹, je v kontrapozici s požadavkem na soulad řešení s veřejným zájmem, což je nejen základním východiskem pro správní praxi, ale smyslem veřejnoprávní regulace vůbec. Byť je obecným smyslem procesních pravidel sloužit hmotnému právu, v případě fikce závazných stanovisek je tomu z hlediska ochrany veřejných zájmů naopak. Úvahy o zakotvení institutu pozitivní fikce jsou otázkou poměřování hledisek racionalizace a urychlení procesu směřující k ochraně žadatele na jedné straně, s požadavkem na řádné projednání a zajištění ochrany veřejného zájmu na straně druhé. Přitom nejde jen o kolizi mezi zájmy žadatele a ochranou jednotlivých veřejných zájmů, fikce kladných závazných stanovisek může mít negativní dopad i pro ostatní dotčené osoby. Následky obdobné fikci představuje ve svém důsledku koncentrační zásada ve

⁵⁹⁴ Čl.195 odst. 5 zák. o upravnom postupku č. 29/02, 12/04 (správní řád Bosny a Hercegoviny): „*If the authority in question does not issue its act and provide it to the authority which takes a decision whereby it either gives or denies its consent, endorsement or approval, that is, an opinion, it shall be deemed that it gave its consent, confirmation or approval, that is, an opinion, and if it does not provide any position, the responsible authority may take a decision even without an obtained consent or opinion, that is, confirmation or approval, unless otherwise provided by special provisions.*“.

⁵⁹⁵ Srov. čl.207 odst. 5 zák. č. 38/2005 (26.5.2005) (makedonský správní řád): „*The authority that has to give its opinion or consent for adoption of the decision, shall be obliged to reply within 15 days from the day the opinion or consent had been requested, unless other terms have been specified by special rules. If the authority responsible to adopt the decision does not receive any information whether the authority requested to consent has consented or has refused to consent, it shall be considered that the consent has been given, and if no opinion has been given, the responsible authority may adopt a decision even without such opinion, unless otherwise regulated by other rules*“.

Shodně pak nový makedonský správní řád, tj. zák.č. 124/2018 (23.7.2015).

⁵⁹⁶ Čl.209 odst. 5 zák.č. 80/99 o splošnem upravnem postupku (ZUP) ze dne 1.10.1999 (slovinský správní řád): „*The authority whose consent or opinion is necessary for the decision must give its consent or opinion within 15 days of the day this has been requested from it. If this authority does not inform the authority which is to issue the decision of its consent or denial of consent, it shall be deemed that it has consented.*“.

⁵⁹⁷ Srov. čl.21 odst. 3 zák. o općem upravnom postupku 71-05-03/1-09-2 ze dne 27.3.2009 (chorvatský správní řád): „*When a public law authority fails to decide within the set time limit on the application to issue a consent, certificate, approval or opinion, it shall be deemed that such document has been issued to the benefit of the party, save as otherwise prescribed.*“.

⁵⁹⁸ Srov. čl.20 odst. 4 zák. č. 2690/1999, 9.3.1999 Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Administrative Procedure Code): „*If the simple opinion is not expressed within the time limit set for this purpose by the law or by the deciding body or, in any case, within a reasonable period of time, the administrative deed may be issued without it.*“.

⁵⁹⁹ Srov. HOETZEL, Jiří. Samočinné vyřizování správních záležitostí. *Právník*. 1914, roč. LIII, sešit IX, 321-333. ISSN 0231-6625.

vztahu k dotčeným orgánům, příslušným k vydání závazných stanovisek⁶⁰⁰. Koncentrací rozumíme meziodvětvový procesní princip, představující prvek zásady rychlosti a hospodárnosti řízení, jde o zákonem konstruovaný stop-stav, omezující možnost uplatňovat námitky, navrhopat důkazy, činit návrhy či předkládat stanoviska, vztažené k určitému procesnímu stádiu, přičemž k později uplatněným námitkám, návrhům či jiným úkonům se nepřihlíží⁶⁰¹. Koncentrační (soustředovací) zásada stojí v protikladu k principu jednotnosti, dle něhož lze úkony činit po dobu celého procesu až do vydání rozhodnutí. Účelem koncentrace je taktéž předejít obstrukcím a účelovému postupu v řízení, který by bránil včasnému projednání věci, to však u dotčených orgánů neplatí, procesní pasivita vzniká zpravidla z objektivních příčin (složitost věci, přetížení úřadu apod.). Koncentrace je pravidelně předmětem poučovací povinnosti ve vztahu k účastníkům řízení. Lze zvažovat buď koncentraci obligatorní bez možnosti správní úvahy, anebo koncentraci fakultativní (nepravou). Uplatnění koncentrace v relaci správní orgán – dotčený orgán nevyklučuje ani v soudobá doktrína⁶⁰². Koncentrační princip *de lege lata* (§ 36 odst. 1 SpŘ) směřuje pouze k účastníkům řízení (jazykový výklad a *arg. a rubrica*), pravidla pro koncentraci ve vztahu k dotčeným orgánům na obecné úrovni neobsahuje ani ust. § 136 SpŘ, ale ani ust. § 149 SpŘ. Zakotvení koncentrace pro dotčené orgány je proto shodně jako v případě fikce závazných stanovisek záležitostí parciálních úprav. Jistou podobnost těmto institutům teoreticky může mít i konstrukce již zmíněného „*fakultativního závazného stanoviska*“, spočívající v zákonné možnosti ve lhůtě uplatnit stanovisko, které má, pakliže bylo uplatněno, závazný účinek, v recentním právu jde však spíše o teoretický konstrukt.

Fikce závazných stanovisek a koncentrace v platném stavebním právu

Jde-li o individuálně-rozhodovací postupy dle StZ (rozhodování v území a povolování staveb), v platném právu lze dokladovat jak prvky fikce závazných stanovisek, tak i uplatnění koncentrační zásady ve vztahu k dotčeným orgánům. V první řadě lze okrajově zmínit fikci neexistence závazných stanovisek v ust. § 4 odst. 4 StZ (navazující závazná stanoviska), či v ust. § 4 odst. 5 StZ (závazná stanoviska ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto v předcházejících postupech), k závazným stanoviskům mimo rámec zmíněných ustanovení *se nepřihlíží*. Pokud jde o územní řízení a stavební řízení, pozitivní fikci v pravém smyslu StZ neupravuje,

⁶⁰⁰ Na aktuálnosti neztrácí především úvahy J.Hoetzela. Srov. dílo HOETZEL, Jiří.: Československé správní právo. Část všeobecná, Melantrich, Praha 1934. 498 s. 337-338. Dle autora je nutno s všeobecným pravidlem, spočívajícím v prekluzi stran námitek právních i faktických „*si ve správním řízení počínati omezitně*“, soustředovací zásada pak „*znamená vyvrhnutí procesního formalismu a může znamenati nebezpečí pro veřejné zájmy*“.

⁶⁰¹ Problematická konstrukce, vycházející z principu, kdy správní orgán k opožděným návrhům či jiným podkladům „*po lhůtě nemusí přihlížet*“, která přetrvávala v některých předpisech, byla v řadě úprav již vytěsněna.

⁶⁰² HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 2. rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 1320 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 80-7179-740-5. S. 303: „*Obvykle se zásada koncentrace týká návrhů, připomínek účastníků, ale též stanovisek dotčených orgánů*.“. Viz též P.Průcha In: PRŮCHA, Petr. POMAHAČ, Richard. *Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s. Lexikony. ISBN 80-7208-314-7. Heslo „*koncentrační zásada ve správním řízení*“, s. 171.

koncentrace řízení, zakotvená v ust. § 89 odst. 1 StZ⁶⁰³, sice dopadá i na dotčené orgány, platí ovšem pouze na dodatečná závazná stanoviska dle ust. § 4 odst. 4 StZ⁶⁰⁴, bez (primárních) závazných stanovisek územní rozhodnutí nelze vydat. Koncentraci řízení tak v tomto ohledu zjevně nelze absolutizovat⁶⁰⁵, absence závazného stanoviska brání vydání meritorního rozhodnutí bez ohledu na běh času a bez ohledu na procesní důsledky spojené s koncentrací řízení⁶⁰⁶. Shodný princip se pak uplatňuje i ve stavebním řízení na podkladě ust. § 112 odst. 1 StZ⁶⁰⁷. Byť toto ustanovení explicitně neváže koncentraci pouze na (dodatečná) závazná stanoviska dle ust. § 4 odst. 4 StZ, lze to dovodit z předchozích ust. § 110 StZ a ust. § 111 StZ. Dle těchto ustanovení platí, že závazná stanoviska je povinen předložit žadatel, v případě nekompletní žádosti je stavební úřad povinen vyzvat účastníka řízení k doplnění a řízení ze zákona přerušit, což je v případě absentujícího závazného stanoviska nutný procesní krok, který předchází postupu dle ust. § 112 StZ, dle obdobných pravidel funguje i povolování staveb vodních děl ve vodoprávním řízení⁶⁰⁸. Tento procesní nástroj, sloužící primárně k urychlení řízení, tak nelze plošně a bez dalšího automaticky vztáhnout na závazná stanoviska⁶⁰⁹ a vyloučit či zúžit v daném řízení zákonné pensum nezbytných podkladů, přednost naopak mají hmotněprávní požadavky na rozsah posouzení čili zákonem vymezený okruh všech závazných

⁶⁰³ Obdobné pravidlo platí i pro modalitu územního řízení – územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§94g StZ), společné územní a stavební řízení (§94n odst. 1 StZ), společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§94w StZ).

⁶⁰⁴ Vazbu na dodatečná závazná stanoviska dle ust. §4 odst. 4 StZ zakotvila až novela StZ zák.č. 350/2012 Sb. s účinností od 1.1.2013.

⁶⁰⁵ Touto cestou se vydal rozsudek KS v Praze č.j. **48A 34/2014-71** ze dne 7.9.2016, který shledal nezákonnost koordinovaného rozhodnutí nikoli z důvodu absence závazného stanoviska, ale toliko z důvodu neoznámení vedení řízení dotčenému orgánu. Z rozsudku lze cit.: „V územním řízení může dotčený orgán uplatnit závazné stanovisko nejpozději při ústním jednání (§ 89 odst. 1 stavebního zákona) s tím, že stavební úřad je povinen vyrozumět dotčené orgány o zahájení územního řízení (§ 87 odst. 1 stavebního zákona). Z obsahu správního spisu vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení I) nepředložila v tomto řízení závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku pozemních komunikací.“, a dále: „Správní orgán I. stupně tedy pochybil tím, že vydal rozhodnutí o změně využití území, aniž oznámil dotčenému orgánu na úseku pozemních komunikací zahájení tohoto řízení a vyrozuměl ho o lhůtě pro uplatnění závazného stanoviska. Žalovaný pak měl k této vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, přihlédnout i bez námítky dle § 89 odst. 2 správního řádu. Neučinil tak a neodstranil uvedenou vadu řízení. Důsledkem toho je, že vada řízení může mít za následek i nezákonnost rozhodnutí žalovaného.“

⁶⁰⁶ Možnost vydat rozhodnutí ve věci i bez závazného stanoviska v důsledku koncentrační zásady pro dotčené orgány ve StZ z roku 1976 dovozoval E.Brožek: „Závazné posudky orgánu hygienické služby ve smyslu důvodové zprávy k zákonu č. 20/1966 Sb. a ustanovení § 23 vyhlášky č. 45/1966 Sb. (...) na těchto ustanoveních stavební zákon nic nemění a v podstatě zachovává dosavadní postup, tj. že investor má, resp. podle § 23 odst. 1 vyhlášky č. 45/1966 Sb. je povinen, k dokumentaci tam vyjmenované požádat o závazný posudek u orgánu hygienické služby. Neučiní-li tak, stavební úřad vždy o zahájení územního nebo stavebního řízení a o kolaudaci vyrozumí i orgán hygienické služby a o možnosti sdělení stanoviska. Ten však musí, resp. může, v zájmu urychlení řízení sdělit své stanovisko ve stanovené nebo v dohodnuté lhůtě. Nedodržení lhůty mohlo by mít pro něho nepříznivé důsledky, které by se dodatečně někdy těžko napravovaly. Oproti stavu dosavadnímu (před účinností zákona), kdy vydání závazného posudku bylo nutné ve všech případech stanovených v § 4 zákona č. 20/1966 Sb., je tudíž v určité situaci možno vydat rozhodnutí stavebního úřadu i bez kladného závazného posudku orgánu hygienické služby. Pokud tedy vyrozuměný orgán ve stanovené lhůtě nebo ve lhůtě prodloužené své stanovisko neuplatnil, má se za to, že k věci připomínek nemá; ke stanovisku došlému po lhůtě stavební úřad přihlédne pokud to uzná za účelné.“ BROŽEK, Emil. Několik poznámek ke způsobu spolupráce orgánů hygienické služby se stavebním úřady podle nového stavebního zákona. *Správní právo*. 1977. Ročník X. 110-120. ISSN 0139-6005. Tyto důsledky koncentrace pro dotčené orgány však patrně vycházely z toho, že dle dané úpravy nešlo o kategorický požadavek na předložení závazného posudku orgánu hygienické služby investorem, úprava subsidiárně zakotvovala čistou subsumpci, k níž byl navázán následek v podobě možnosti vydat rozhodnutí ve věci při nečinnosti dotčeného orgánu.

⁶⁰⁷ Shodně M.Kývalová In: MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3.vydání. Praha: C.H.Beck, 2018. 1266 s. ISBN 978-80-7400-558-9. 846-851.

⁶⁰⁸ Ust. §115 odst. 8 VodZ.

⁶⁰⁹ Shodně TOŠNER, Ondřej. Podkladové úkony správních orgánů na příkladu vztahu úkonů dle zákona o ochraně přírody a krajiny a jiných předpisů. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 1, 13-20. ISSN 0139-6005.

stanovisek. Opačný přístup by musel být výslovně pojat jakožto explicitní úmysl zákonodárce⁶¹⁰. Fikce a koncentrace za současného pojetí nemá místo ani u zjednodušených alternativních forem (souhlasů) dle StZ⁶¹¹, které se nevydávají ve správním řízení, naopak nutným předpokladem pro jejich vydání je konsensuální prostředí (souhlasy dotčených osob), jakož i opatřená kladná závazná stanoviska, která musejí být součástí oznámení či ohlášení záměru. Shodně tak v případě veřejnoprávních smluv musejí být součástí návrhů na jejich uzavření všechna závazná stanoviska. V současnosti je však v legislativním procesu (další rozsáhlá novela StZ a souvisejících předpisů⁶¹², která jednak odstraňuje problematické důsledky novely StZ zák. č. 225/2017 Sb. (podrobně kap. 8.1.3.), ale současně nově zakotvuje fikci závazných stanovisek v rámci obecné stavebně-právní úpravy, navržená úprava vychází z generální klauzule s negativní enumerací závazných stanovisek, která jsou z následku fikce vyňata⁶¹³.

Jde-li o speciální úpravy stavebního práva, mnohačetné novelizace v tomto ohledu doprovází i UrVýstZ, přičemž důvod zájmu zákonodárce je nasnadě, v režimu daného zákona jsou předně liniové stavby veřejné dopravní či technické infrastruktury, na jejichž včasné a bezproblémové realizaci je eminentní celospolečenský zájem. Specifickou konstrukci zavedla nejprve novela s účinností od 1.1.2018⁶¹⁴, dle níž stavební úřad k projednání žádosti o vydání společného povolení či územního rozhodnutí nařizuje neveřejné společné jednání, které eventuálně slouží i k opatření závazných stanovisek. Stavebník dle zákona není povinen opatřit a přiložit k žádosti závazná stanoviska, subsidiárně se uplatní čistá subsumpce, pokud jde o žadatelem neopatřená závazná stanoviska⁶¹⁵. Dotčený orgán uplatňuje závazné stanovisko při společném jednání, či je oprávněn si vyhradit jeho uplatnění v dodatečné lhůtě 30 dní od konání společného jednání. Jde o prolongaci *ex ante*, kdy dotčený orgán požádá ještě před uplynutím lhůty o její prodloužení⁶¹⁶. Toto třicetidenní respiro je v platné úpravě stanoveno nejen fixně (ust. § 2c odst. 4 UrVýstZ, resp. ust. § 2d odst. 3 UrVýstZ), ale i bez možnosti tuto lhůtu v odůvodněných

⁶¹⁰ Některé zvláštní zákony se však těchto lhůt dovolávají a předmětné pravidlo tak uvádí v život. Srov. ust. §37 odst. 3 zák.č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), dle něhož v ochranném pásmu zdroje a na území lázeňského místa nelze dle zvláštního právního předpisu²²⁾ (v pozn. pod čarou StZ) vydat pro některé záměry územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení a jiné akty dle StZ bez závazného stanoviska ministerstva, pouze pokud bylo toto závazné stanovisko „uplatněno ve lhůtě stanovené zvláštním právním předpisem“.

⁶¹¹ Jde o územní souhlas (§96 StZ), souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§106 StZ), společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§96a StZ).

⁶¹² Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, projednávány jako sn.tisk č. 673/0, VIII.vol.období PSP ČR.

⁶¹³ Jde o ust. §4 odst. 9 StZ návrhu, výjimky z uplatnění fikce závazného stanoviska jsou zakotveny v ust. §4 odst. 12 StZ návrhu.

⁶¹⁴ Srov. ust. §2c a ust. §2d UrVýstZ, zakotvená novelou zák.č. 225/2017 Sb., s účinností od 1.1.2018.

⁶¹⁵ Tento princip byl přechodně zakotven i generálně ve StZ, z důvodu nadměrné zátěže stavebních úřadů se na obecné úrovni příliš neosvědčil a vzápětí byl vypuštěn novelou zák.č. 350/2012 Sb. s účinností od 1.1.2013.

⁶¹⁶ Těž P.Průcha In: PRŮCHA, Petr. POMAHAČ, Richard. *Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s. Lexikony. ISBN 80-7208-314-7, heslo „koncentrační zásada ve správním řízení“ (s.171): „Tato zásada se ve své podstatě mimo účastníků řízení vztahuje v předmětných řízeních i na dotčené orgány státní správy a jimi podaná stanoviska. Tady však platná právní úprava, na rozdíl od dopadu této zásady na účastníky řízení, dotčeným orgánům obvykle umožňuje požádat o prodloužení lhůty k podání stanoviska, a správním orgánům potom adekvátně tomu umožňuje lhůtu v odůvodněných případech prodloužit.“.

případech prodloužit. Jde-li o možnost uplatnit závazné stanovisko v dodatečné lhůtě, toto dobrodiní výhrady svědčí dotčeným orgánům, které ke dni společného jednání závazné stanovisko nevydaly. Zákon zřejmě nebrání ani výhradě dodatečného závazného stanoviska v dané třicetidenní lhůtě, v případě jeho neuplatnění se ovšem neuplatní následek v ust. § 2c odst. 4 věta druhá UrVýstZ, ale bude v platnosti původní nenahrazené závazné stanovisko. Dotčený orgán může výhradu uplatnit písemně před konáním společného jednání, na společném jednání, zákon nevyklučuje ani výhradu, uplatněnou po společném jednání, byť dodatečná lhůta pro vydání závazného stanoviska uplyne již třicátý den po konání společného jednání. V třicetidenní lhůtě je nutno závazné stanovisko uplatnit, tedy v této lhůtě musí být nejen vydáno, ale i oznámeno příslušnému stavebnímu úřadu, v opačném případě je presumován stav, kdy „dotčený orgán nemá výhrady a jím hájený veřejný zájem není dotčen“. Procesním předpokladem pro uplatnění tohoto následku je řádné vyrozumění dotčeného orgánu o probíhající řízení. Výše zmíněná specifická pravidla koordinace platí pro veškerá závazná stanoviska, s výjimkou závazného stanoviska EIA. Byť má společné jednání rovněž sloužit jako platforma pro řešení rozporů mezi dotčeným orgánem a správním orgánem (stavebním úřadem) jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, nejde o *lex specialis* k pravidlu o řešení rozporů (§ 136 odst. 6 SpŘ), v případě bezvýslednosti odstranění rozporu na společném jednání je nezbytné podstoupit proceduru běžného dohodovacího řízení dle ust. § 133 odst. 3 SpŘ, shodně i v případě, kdy se dostane do kolize závazné stanovisko vydané v dodatečné třicetidenní lhůtě po konání společného jednání. Dále, uplatněné výhradě je nutno přizpůsobit i vedení správního řízení, výhrada formálně vzato zakládá důvod pro přerušení řízení dle ust. § 149 odst. 3 SpŘ, předpoklady pro takový postup jsou naplněny, uplatněním výhrady dotčený orgán avizuje stavebnímu úřadu záměr věc projednat. Přerušování řízení bude mít význam především v situaci, kdy by dodatečná třicetidenní lhůta vedla k nemožnosti vydat koordinované rozhodnutí ve správní lhůtě. Po uplatněné výhradě je účelné načasovat výzvu účastníkům k vyjádření k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 SpŘ) až po shromáždění všech podkladů, v opačném případě by bylo nutno tento postup, byť po doplnění jediného závazného stanoviska, opakovat. V důsledku marného uplynutí dodatečné lhůty není co subsumovat do rozhodnutí stavebního úřadu, tento následek by měl být zmíněn v odůvodnění koordinovaného rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SpŘ). Vedle popsané zakotvené úpravy následoval další novelizační krok, resp. novela UrVýstZ zák. č. 169/2018 Sb.⁶¹⁷ s dělenou účinností, prostřednictvím které bylo do ust. § 2 UrVýstZ počínaje 1.9.2018 implementováno nové ust. § 2 odstavec 7 UrVýstZ⁶¹⁸. Na dvou úrovních speciality tak koexistují více či méně sofistikované konstrukce „fiktivních“ závazných

⁶¹⁷ Šlo o poslaneckou iniciativu, novelizace ust. §2 UrVýstZ je výsledkem pozměňovacího návrhu sn.tisk č. 76/8, VIII.vol.období PSP ČR.

⁶¹⁸ Dle ust. §2 odst. 7 UrVýstZ platí, že: „Pokud je správní rozhodnutí v řízení podle § 1 podmíněno závazným stanoviskem a dotčený orgán příslušný k vydání závazného stanoviska toto závazné stanovisko nevydá ani ve lhůtě 60 dní ode dne, kdy o to byl správním orgánem příslušným k vedení řízení podle § 1 vyzván, platí, že rozhodnutí není podmíněno tímto závazným stanoviskem a k případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží. Ustanovení věty první se pro vydání závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí nepoužije.“

stanovisek (od konstrukce vyvratitelné domněnky až po striktní právní fikci) s odlišnými předpoklady pro jejich uplatnění. Novelizační snahy však v tomto ohledu směřovaly i k revizi obecné úpravy (viz dále). Problémy, které tyto konstrukce přinášejí, osvětluje následující text, souvisejícím problémem obecnějšího rázu je ale i intertemporalita procesních pravidel v důsledku neustálé novelizace, souběžně probíhající řízení mají mnohdy odlišný procesní režim odvislý od zahájení řízení.

Využitelnost a limity uplatnění fikce závazných stanovisek

Prvotní otázkou je, zda lze považovat koordinovaná rozhodnutí, podmíněná fiktivními závaznými stanovisky, za rozhodnutí zákonná, v případě negativních fiktivních rozhodnutí v oblasti práva na informace judikatura dovozuje nepřekoumatelnost takových rozhodnutí pro nedostatek důvodů⁶¹⁹. Byla-li by z totožného důvodu považována fiktivní závazná stanoviska pro nedostatek odůvodnění *a priori* za nepřekoumatelná, zcela by to diskvalifikovalo využití institutu fikce závazného stanoviska v rozhodovacích procesech, jelikož nezákonné závazné stanovisko implikuje nezákonnost koordinovaného rozhodnutí. Lze soudit, že konstruuje-li právní úprava presumpci bezkonfliktního prostředí v oblastech dílčích veřejných zájmů na úkor ochrany těchto zájmů, kdy výsledkem procesu je nefiktivní rozhodnutí, jedná se o situaci poněkud odlišnou případům negativních fikcí zamítavých rozhodnutí. Hlediskem ke zvážení fikce v rozhodovacích procesech je v první řadě okruh účastenství, v povolovacích řízeních s výlučným účastenstvím žadatele fiktivní závazná stanoviska připustit lze, fikci lze vtělit jak přímo ve zvláštní úpravě, tak i zakotvit na obecné úrovni, pokud budou nadefinovány předpoklady pro její uplatnění, resp. aplikovatelnost pravidla zúžena⁶²⁰. Otázkou je, zda je tento koncept přenositelný i do rozhodovacích procesů dle StZ, které mají často *de facto* kontradiktorní povahu a jejichž průvodním jevem je nezřídka střet účastníků řízení s protichůdnými zájmy. Fikce není důsledkem procesní pasivity účastníka řízení (jako je tomu např. v případě kontumačního rozsudku), tento následek je naopak mimo jakoukoli dispozici účastníků řízení, kteří nemají reálnou možnost jej zvrátit. Přitom postavení ostatních účastníků řízení může být fikcí kladného závazného stanoviska v mnoha případech negativně ovlivněno, v řadě situací obsah rozhodnutí nadto není jednorázově konsumován, mnohdy taková rozhodnutí mají dlouhotrvající důsledky⁶²¹. Uplatnění fikce závazných stanovisek je proto nutno pečlivě zvažovat s ohledem na konkrétní obsah a účel jednotlivých úprav, a to s přihlédnutím k rizikovosti možných veřejnoprávních dopadů pro ostatní účastníky řízení. Část nauky připouští uplatnitelnost fikce pouze v případech, kdy jde o jednostranné správní záležitosti či kdy jde o vícestranné správní záležitosti, ve kterých jsou dva či více účastníků

⁶¹⁹ Dle rozsudku NSS č.j. 7 A 76/2002-47 ze dne 4.11.2003 je rozhodnutí vygenerované právní fikcí *nepřekoumatelné pro nedostatek důvodů*.

⁶²⁰ Kupř. předpokladem pro uplatnění fikce závazného stanoviska ve prospěch žadatele dle ust. §71 odst. 2 písm. b) zák. 2004 évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 2004. XII. 28 (maďarský správní řád) byla mmj. skutečnost, že v řízení nevystupoval jiný účastník řízení s protichůdnými zájmy.

⁶²¹ Srov. ust. §93 odst. 2 StZ: „Podmínky územního rozhodnutí o umístění stavby, změně využití území nebo změně vlivu užívání stavby na území platí po dobu trvání stavby či zařízení nebo užívání území, nedošlo-li z povahy věci k jejich konzumaci.“

řízení, avšak je mezi nimi vyloučen vznik zájmového rozporu, v ostatních záležitostech jej kategoricky vylučuje⁶²², tyto myšlenky se vyskytly v teorii však podstatně dříve⁶²³.

V případě fiktivních závazných stanovisek je pak namístě diferenciovat mezi závaznými stanovisky, které *de facto* nemají žádný dopad navenek pro ostatní dotčené osoby od těch, jejichž dopad je naopak značný. U této kategorie závazných podkladových aktů lze pochybovat, zda by procesní úprava poskytovala ostatním účastníkům vůbec nějaké záruky, je-li vznik fikce mimo dispoziční sféru účastníků řízení a instanční postup (odvolací řízení) popř. soudní přezkum by se omezovaly toliko na nemeritorní posouzení předpokladů pro uplatnění fikce, ochrana práv dotčených osob by se stala iluzorní, což by mohlo kolidovat s právem na spravedlivý proces. Diferenciace mezi těmito druhy závazných stanovisek patrně představuje pro normotvůrce dělicí kritérium v otázce, která závazná stanoviska lze za stanovených hmotněprávních předpokladů substituovat fikcí, takové rozhraničení koresponduje i s pojetím ochrany dotčených osob v rámci evropského standardu ochrany jednotlivce⁶²⁴. Jedním z možných řešení, jímž se lze ubírat v rámci úvah *de lege ferenda*, je podmínit platnost fiktivního závazného stanoviska přistoupením dalšího předpokladu, resp. skutečnosti, že proti tomuto důsledku nevznesou námitky účastníci řízení, šlo by tak o složenou právní skutečnost, podmíněnou nečinností dotčeného orgánu, ale zároveň i procesní pasivitou účastníků řízení, na jejichž vrub by bylo koordinované rozhodnutí vydáno.

Mechanismus fungování fikce

Problematičnost institutu fikce závazných stanovisek se netýká jen jeho podstaty, ale i způsobu jeho fungování. Zatímco pozitivní fiktivní správní akt rovnocenně zakládá (veřejná) subjektivní práva jako jakýkoli jiný správní akt, fikce závazného stanoviska tyto důsledky ze své podstaty vyvolat nemůže, externí důsledky fikce nastávají až právní mocí koordinovaného rozhodnutí. V mezidobí od uplatnění fikce až do vydání koordinovaného rozhodnutí proto tato fikce závazného stanoviska nemůže pro adresáta rozhodnutí vyvolat žádné právní následky. V řadě případů mohou v navazujícím řízení (typicky územním či stavebním řízení) nastat průtahy, nesouvisející s vydáním předmětného závazného stanoviska, trvat na nepřekročitelné lhůtě pro fikci závazného stanoviska by bylo zjevně neproporcionální ve vztahu k ochraně veřejného zájmu, sotva lze proto ospravedlnit striktní pojetí uvedené lhůty jako lhůty propadné, nemůže

⁶²² FRUMAROVÁ, Kateřina. Fikce rozhodnutí – skutečně účinná ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy? In: *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Iuridica 5/6, 2004, 126-141. ISBN 80-244-0804-X.

⁶²³ Srov. HOETZEL, Jiří. Samočinné vyřizování správních záležitostí. *Právník*. 1914, roč. LIII, sešit IX, 321-333. ISSN 0231-6625. J.Hoetzel osvětlil, proč dobové zákonodárství připustilo fikci pozitivního vyřízení pouze případ od případu. Zatímco „Pokud na úředním aktu je účastněna jen jedna strana, šlo by mechanické příznivé vyřizování eventuálně na účet veřejných zájmů.“, naopak „Kde však na úředním aktu má účast více stran s nejrozmanitější kolísí zájmovou, kde tedy i zkušenému právníkovi nebyvá lehké vydati právně bezvadné rozhodnutí, musí ztroskotati jakékoli samočinné vyřizování, tedy i příznivé.“. Pozoruhodně nadčasově pak vyznívá především závěrečné konstatování, že: „Hořejší mé výklady chtěly dokázati, že to bude pro naše právo jen štěstím, když k takové všeobecné normě nedojde.“.

⁶²⁴ Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 z 28. září 1977 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům zmiňuje (čl. IV: „statement of reasons“) právo na sdělení odůvodnění, a to ve vztahu k dotčeným osobám, jejich práva či zájmy jsou daným individuálním aktem dotčeny.

jít o nevratnou (absolutní) prekluzi kompetence. Mezidobí od uplatnění fikce do vydání koordinovaného rozhodnutí pak nelze považovat za nedotknutelné právní vakuum, naopak by měla být vždy dána možnost fiktivní závazné stanovisko nahradit řádně vydaným stanoviskem. Závazné stanovisko by tak mělo být možno oznámit i v mezidobí od uplynutí lhůty pro jeho vydání až do okamžiku vydání koordinovaného rozhodnutí. Toto východisko by mělo platit jednak pro zákonné konstrukce, z legislativně-technického hlediska odpovídající fikcím, a tím spíše pak formulacím „*má se za to*“, odpovídajícím vyvratitelným domněnkám⁶²⁵, takový přístup však patrně nejvhodněji konvenuje textaci, že po uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska „*lze rozhodnutí vydat i bez závazného stanoviska*“, ve všech případech by však by fikce či obdobné důsledky nečinnosti měly představovat subsidiární, a nikoli výlučný následek nečinnosti⁶²⁶. Nahlížíme-li na problematiku z širší perspektivy, k možnostem uplatnění fikce kladných závazných stanovisek (popř. koncentrace ve vztahu k úkonům dotčených orgánů) lze formulovat následující obecné teze.

Fikce závazného stanoviska musí být výslovně stanovena zákonem (*nunquam fictio sine lege*), v úvahu přichází fikce závazných stanovisek formou generální klauzule s případnou negativní enumerací, či naopak jednotlivé (konkretizované) zvláštní případy fikce závazných stanovisek. Z hlediska mechanismu fungování jde v případě závazných stanovisek vždy o fikci podmíněnou (latentní). Tato podmíněnost plyne jednak ze skutečnosti, že z různých důvodů nemusí být koordinované rozhodnutí vydáno a fikce se tak neuplatní navenek, ale i proto, že dotčený orgán by měl být oprávněn fikci negovat dodatečně vydaným závazným stanoviskem, a to až do vydání koordinovaného rozhodnutí. Využití fikce přichází v úvahu především u čisté subsumpce, nastalá fikce neplatí jednou pro vždy, ale má vazbu výlučně na dané konkrétní navazující řízení.

Fikci závazného stanoviska lze zvažovat tam, kde je zákonem předvídaným výsledkem závazného stanoviska souhlas či nesouhlas, s konceptem fikce nelze vystačit u závazných stanovisek s obligatorně zakotvenými mody⁶²⁷. U fiktivních závazných stanovisek lze uvažovat pouze o fikci souhlasu bez stanovených podmínek⁶²⁸.

⁶²⁵ Názor, dle něhož již zmíněné ust. §60a odst. 3 ZamZ (op.cit.⁵⁸²) neposkytuje „*prostor pro jakékoli úvahy o tom, že by opožděně doručené nesouhlasné závazné stanovisko vůči generálnímu ředitelství Úřadu práce vyvolalo jakékoli právní následky*“ lze z důvodu uvedených výše odmítnout. Srov. STÁDNÍK, Jaroslav. KIELER, Petr. Povolení ke zprostředkování zaměstnání a závazné stanovisko. *Práce a Mzda* (Wolters Kluwer). 2013, č.3, 34-44. 0032-6208 (právní informační systém ASPI-ID LIT43685CZ).

⁶²⁶ K témuž dospívá i španělská judikatura. COLLADO BENEYTO, Pablo Javier. La Suspensión del procedimiento por la petición de informes preceptivos y determinantes: a la búsqueda de una interpretación coherente de los artículos 42.5.c) y 83 de la ley 30/1992. *Revista Española de la Función Consultiva*. 2015, núm. 23, 79-136. ISSN 1698-6849. Autor odkazuje na rozsudek 3.senátu Nejvyššího soudu Španělského království č. 581/2013 ze dne 4.7.2014, dle něhož legislativní vyjádření „*lze v řízení pokračovat i bez opatřeného stanoviska*“ neznamená nemožnost přihlídnout k následně vydanému stanovisku, tím spíše v případě, má-li se dle zvláštního zákona jednak o závazné stanovisko.

⁶²⁷ Kupř. součástí souhlasu s dočasným odnětím zemědělské půdy ze ZPF dle ust. §9 odst. 8 písm. c) ZpřZ je schválený plán rekultivace. Fikce souhlasu by nadto zakládala pochybnosti i v otázce uložení odvodů za odnětí ze ZPF, které se ukládají samostatným správním rozhodnutím, stanovení výše odvodu je dle ust. §9 odst. 8 písm. d) ZpřZ nezbytnou součástí vydaného souhlasu s odnětím.

⁶²⁸ Závazná stanoviska s „*prefabrikovanými*“ vedlejšími ustanoveními nemají opodstatnění, problematiku lze řešit uplatněním zákonných příkazů.

U některých závazných stanovisek je fikce vyloučena zcela, příkladem je závazné stanovisko EIA, u něhož plyne bezpodmínečný požadavek na posouzení záměru z evropského práva⁶²⁹. Otázkou může být i ústavní konformita zakotvení fikce u tzv. environmentálních závazných stanovisek s ohledem na čl. 35 LZPS⁶³⁰.

Na limity využití konceptu pozitivní fikce lze narazit i v případě zákonem předepsané koordinace při vydávání závazných stanovisek, s ohledem na zpravidla poměrně krátké lhůty pro uplatnění fikce nemůže být tento koncept kompatibilní se zvláštními úpravami, které zakládají povinnost závazného či nezávazného projednání s jiným subjektem⁶³¹⁶³², či opatřování dalších podkladů (vyjádření odborně způsobilých osob apod.). Z obdobných důvodů jsou fakticky vyloučeny i nástroje koordinace (zpravidla po vertikální linii) vyplývající z interních normativních aktů. Problémem může být i způsob opatřování podkladů a jeho časové rozmezí, řada zvláštních úprav požaduje předložení podkladů pro vydání závazného stanoviska žadatelem.

Fiktivní podkladový akt tvoří jeden komponentů existentního správního rozhodnutí, právní úprava proto nemusí obsahovat mechanismus ověřování vzniku fikce (formou osvědčení, rozhodování o určení právního vztahu, či jiným způsobem). Potřeba ověřit vznik fikce by vyvstala pouze v případě fiktivních závazných stanovisek vzniklých na základě včas nevyřízené žádosti žadatele a fikci by bylo nutno dokládat správnímu orgánu v navazujícím řízení⁶³³.

Na místě je i vyjasnění rozsahu aplikovatelnosti fikce ve vazbě na existenci alternativních povolovacích forem (ve stavebním právu zejména veřejnoprávní smlouvy, souhlasy). Zařazením fikce jakožto prvku akcelerace pouze do formalizovaného rozhodování by tento postup nedůvodně favorizovalo, což by bylo v rozporu s ideou preferenčního využití zjednodušujících postupů⁶³⁴, které by se tímto mohly stát obsolentními.

Koncept pozitivní fikce závazných stanovisek klade zvýšené požadavky na vedení řízení a dodržení procesních kroků, které jsou základním předpokladem pro uplatnění fikce⁶³⁵. Otázkou konkrétní úpravy může být i způsob procesní komunikace s dotčenými orgány (doručování),

⁶²⁹ Směrnice EP a Rady 2011/92/EU ze dne 13.12.2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁶³⁰ Dle čl.35 odst. 3 LZPS: „Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“

⁶³¹ Srov. např. závazné stanovisko orgánu státní památkové péče k obnově kulturní památky, vydané po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče dle ust. §14 odst. 6 PamZ, resp. Národního památkového ústavu (NPÚ).

⁶³² Dle ust. §18 odst. 1 ZpřZ má být žádost o vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF postupně projednávána různými orgány ochrany ZPF. Tato situace je od 1.9.2018 řešena (nepřímou) novelou zák.č. 169/2018 Sb., jímž byl měněn UrVýstZ mmj. i vložení ust. §2h UrVýstZ, které v rámci zrychleného režimu vylučuje i princip postupného posuzování žádosti o odnětí dle ZpřZ.

⁶³³ Kupř. ust. §42a VwVfG (německý správní řád) předpokládá povinnost správního orgánu zaslat žadateli písemné potvrzení o vzniku fikce správního aktu.

⁶³⁴ Kupř. zmíněná bulharská úprava na obecné úrovni váže účinnost veřejnoprávních smluv na vydaná závazná stanoviska (§19b odst. 2 SpŘ), přičemž v ust. §19b odst. 4 SpŘ se dovolává aplikace ust. §53 SpŘ, včetně uplatnění fikce závazných stanovisek.

⁶³⁵ Dle rozsudku VS v Praze č.j. 5 A 156/2000-25 ze dne 2.7.2002 platí, že v důsledku nesprávného procesního postupu správního orgánu (kupř. nesprávný způsob oznámení zahájení řízení, absence poučení o následcích koncentrace řízení) důsledky koncentrace nenastávají.

naopak poučovací povinnost ve vztahu k dotčeným orgánům nemá opodstatnění, a to pro odlišnost jejich postavení od účastníků řízení či dotčených osob.

Institut pozitivní fikce závazných stanovisek musí být v řadě aspektů vyjasněn i ve vztahu k odvolacímu řízení. Otázkou je předně vyjasnění povahy a předmětu odvolacího přezkumu fiktivních závazných stanovisek. Dle stávajícího modelu běžná (reálná) závazná stanoviska podléhají integrovanému odvolacímu přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ⁶³⁶, toto kompetenční ustanovení zakládá závazné rozdělení rolí v rámci odvolacího přezkumu⁶³⁷. Positivní fikce má legislativně-technický základ, opravným prostředkem lze proto zpochybnit toliko předpoklady pro uplatnění fikce. Takové posouzení nevyžaduje odborných znalostí, relevantní skutečnosti může vyhodnotit odvolací stavební úřad samostatně, aniž by ve vztahu fiktivnímu závaznému stanovisku musel kooperovat s dotčeným nadřízeným orgánem v intencích ust. § 149 odst. 5 SpŘ, čímž by byl prvek urychlení dále umocněn, otázka, jestli žádoucím způsobem. V souvislosti s tím lze zvažovat, zda lze na následcích fikce důvodně trvat i v instančním postupu, či zda má být připuštěna možnost meritorního projednání nadřízenými dotčenými orgány. Tím by sice došlo k odepření dvouinstančnosti, nicméně v porovnání s úplnou absencí meritorního posouzení by šlo patrně o žádoucí posun k dosažení materiální pravdy. V kontextu instančního postupu je namístě řešit nejen případnou přezkoumatelnost prvostupňových fiktivních závazných stanovisek, ale i případnou fikci závazných stanovisek ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Vzhledem k tomu, že toto závazné stanovisko má představovat formalizovanou reakci na odvolací námitky účastníka řízení s protichůdnými zájmy⁶³⁸, která je v řadě případů určující pro celkový výsledek řízení, koncept vzniku fikce u závazných stanovisek dotčených nadřízených orgánů se vymyká podstatě odvolacího řízení a lze ho proto zavrhnout. Naplnění předpokladů pro uplatnění fikce by mělo zároveň vylučovat důvody pro provedení přezkumného řízení, a to jak před vydáním, tak i po vydání rozhodnutí ve věci, v opačném případě by takto vratký základ konstrukce fiktivních závazných stanovisek bránil jejímu reálnému fungování, ostatně samostatnou otázkou je soudní přezkoumatelnost fiktivních závazných stanovisek. Nemusí být dále jasné, zda se mechanismus fikce opakovaně uplatní i po vrácení věci prvoinstančnímu orgánu, či zda budou fiktivní závazná stanoviska dále platit v novém projednání věci. Byť dle judikatury jednou zrušená negativní fiktivní rozhodnutí vylučují opětovný vznik fikce⁶³⁹, v případě pozitivní fikce by bylo spíše namístě s ohledem na ochranný smysl fikce ve vztahu k žadateli její trvání či opětovný vznik dovodit, ovšem s připuštěním možnosti vydat takové závazné stanovisko po celou dobu nového projednání věci, jak bylo již uvedeno výše. Fikce závazných stanovisek má dopad i do sekundárních

⁶³⁶ Lze však poukázat na značně problematickou úpravu v ust. §4 odst. 9 a 10 StZ, ve znění od 1.1.2018 (bliže kap. 8.1.3.).

⁶³⁷ Nerespektování tohoto postupu implikuje nezákonnost rozhodnutí o odvolání. Srov. PETRMICHL, Václav. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. *Právní rozhledy*. 2017, 5/2017, 157-162. ISSN 1210-6410. Z judikatury rozsudek NSS č.j. 5 As 56/2009-63 ze dne 23.9.2010, či rozsudek MS v Praze č.j. 5 A 241/2011-69 ze dne 4.12.2013 (bliže kap. 8.1.1.).

⁶³⁸ Odvolání žadatele proti obsahu fiktivního závazného stanoviska by se jevilo jako subjektivně nepřípustné, fiktivní kladné závazné stanovisko představuje fakticky plně vyhovění žádosti.

⁶³⁹ Srov. rozsudek KS v Ostravě č.j. 22 Ca 258/2005-52 ze dne 15.2.2007.

správních činností. Byť uplatnění správního dozoru není vyloučeno zcela, v důsledku fikce je dozor ve vztahu k adresátovi rozhodnutí redukován na plnění právních povinností, plynoucích přímo z právních předpisů. Tím se z pohledu normotvůrce otevírá otázka redefinování vztahu nástrojů přímého působení veřejnoprávní regulace (systém zákonných zákazů a příkazů) s nástroji nepřímými (regulace *ex actu*) ve zvláštních úpravách. Řetězovou legislativní reakcí na zakotvovanou fikci může být vcelku legitimně příklon k posílení nástrojů přímého regulatorního působení ve vztahu k činnostem, které by v důsledku fikce nebyly odpovídajícím způsobem regulovány správním aktem, a to z preventivních důvodů za účelem ochrany veřejného zájmu.

Koncept pozitivní fikce může podněcovat aplikační praxi k různým více či méně kreativním řešením, rizika může představovat především snaha vyloučit následky fikce vydáváním negativních závazných stanovisek, a to za účelem získání časového prostoru pro meritorní projednání⁶⁴⁰. S tím souvisí i riziko faktického upřednostňování agendy závazných stanovisek, jejichž nevydání je stiženo fikcí, oproti ostatní agendě téhož správního úřadu⁶⁴¹. Všudypřítomné je i riziko záměrné nečinnosti⁶⁴².

Snahy zakotvit fikci závazných stanovisek nebyly předmětem novelizačních snah pouze ve vztahu ke zvláštním předpisům, normování fikce nabývá i obecnější rozměr, lze proto nastínit i perspektivy a využitelnost fikce jakožto obecného institutu SpŘ. I takové novelizační tendence se vyskytly⁶⁴³, plošně zakotvená fikce by představovala nepřímou novelizaci veškerých zvláštních zákonů, obsahujících koordinaci rozhodovací činnosti formou závazných stanovisek. Takový legislativní přístup (formou nepřímé novelizace) se jeví nejen jako nepřijatelný, ale i *a priori* nefunkční, obecně koncipovaná fikce nereflakuje a ani nemůže reflektovat značně různorodé legislativní prostředí zvláštních úprav. K předložené novele lze dále konkrétně

⁶⁴⁰ Takový přístup by hraničil se zneužitím práva ve smyslu ust. §2 odst. 2 SpŘ.

⁶⁴¹ Jistou paralelu představuje problém s nárůstem přednostní agendy soudů ve správním soudnictví.

⁶⁴² Na rizika ilegální kooperace upozorňoval kupř. rozsudek NSS č.j. 7 As 10/2009-86 ze dne 25.6.2009.

⁶⁴³ Návrh skupiny poslanců sn.tisk č. 375/0 (VIII.vol.období PS PČR), rozeslán 22.1.2019, konkrétně obsahoval tyto změny: Nové znění ust. §149 odst. 4 SpŘ: „*Správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska je povinen vydat závazné stanovisko bez zbytečného odkladu. Pokud nelze závazné stanovisko vydat bezodkladně, je správní orgán povinen je nejpozději do 30 dnů ode dne podání žádosti o jeho vydání tomuto správnímu orgánu. Nevydá-li správní orgán závazné stanovisko ani ve lhůtě podle věty druhé, v řízení o žádosti platí, že rozhodnutí není podmíněno tímto závazným stanoviskem a žádost je v souladu se zákonem, na jehož základě se závazné stanovisko vydává. K případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží.*“; dále: Nové znění ust. §149 odst. 6 SpŘ, do něhož měl být vložen následující text: „*Správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska potvrdí nebo změní závazné stanovisko bez zbytečného odkladu. Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, je správní orgán příslušný k potvrzení nebo změně závazného stanoviska povinen potvrdit nebo změnit závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne doručení žádosti odvolacího orgánu o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Pokud správní orgán příslušný k potvrzení nebo změně závazného stanoviska závazné stanovisko nepotvrdí nebo nezmění ani ve lhůtě podle věty čtvrté, platí, že závazné stanovisko bylo potvrzeno a k případnému pozdějšímu zrušení závazného stanoviska se nepřihlíží. Jestliže odvolání směřuje proti závaznému stanovisku podle § 149 odst. 4 věty třetí, pak pro účely odvolacího řízení platí, že ho správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska potvrdil.*“; Dosavadní odstavce 4, 5, 6 a 7 měly být označeny jako odstavce 5, 6, 7 a 8. Dále do ust. §149 odst. 7 SpŘ měl být vložen násl. text: „*Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno; rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.*“; Na konec tohoto odstavce pak dále: „*Závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 věty třetí a potvrzení závazného stanoviska podle § 149 odst. 6 věty páté a šesté je z přezkumu v přezkumném řízení vyloučeno.*“; Návrh byl však zamítnut již v 1.čtení v rámci projednání v PSP ČR.

poznamenat, že navrhovaná úprava nadto nerozlišovala mezi tzv. čistou subsumpcí (závazné stanovisko vyžádané přímo správním orgánem v řízení) od případu vydávání závazných stanovisek na žádost, ustanovení by tak bylo aplikovatelné na obě varianty, zejména v případě vydání závazných stanovisek na žádost mohlo být kladné závazné stanovisko uplatněno bez časového omezení, neobsahuje-li omezení zvláštní právní předpis. Nevhodné se též jeví štěpit režim fikce na běžné a zvláště složité případy, následky fikce by měly být stanoveny jednotně, v opačném případě může být sporu o vzniku fikce v závislosti na výkladu neurčitěho právního pojmu *zvláště složitěho případu*, který může být vykládán různými orgány odlišně, bezproblémovou aplikaci si lze stěžejně představit i z dalších důvodů⁶⁴⁴. Lze shrnout, že fikce závazných stanovisek a koncentrace pro dotčené orgány kolidují se základními zásadami činnosti správních orgánů, jmenovitě se zásadou materiální pravdy a požadavkem na soulad přijatého řešení s veřejným zájmem. Jakkoli jde na první pohled o perspektivní nástroje⁶⁴⁵, které mohou významně zefektivnit rozhodovací procesy (nejen) dle StZ, k jejich vhodnému zakotvení je nutno přistoupit uvážlivě, řešení vyžaduje systémový přístup. Zdárné uvedení do právního řádu a potažmo do aplikační praxe bude jedním z důležitých úkolů pro zákonodárce nejen v kontextu připravované rekonstrukce veřejného stavebního práva, ale i v řadě jiných úprav. Je nutno mít na paměti, že jde o poměrně radikální řešení, které má být k ochraně proti nečinnosti spíše doplňkovým institutem, je totiž zřejmé, že k zakotvení fikce nemůže dojít plošně, naopak k případné regulaci je nutno přistoupit po dostatečném zvážení rizik, důsledků a specifík dotčených zvláštních právních úprav. Fikce závazných stanovisek tak zjevně není všeobecným receptem k řešení těžkopádnosti rozhodovacích procesů, její využití je naopak z důvodů uvedených v této kapitole značně limitováno.

Fikce koordinovaných rozhodnutí

Úvahy o uplatnění fikce v souvislosti se závaznými stanovisky se netýkají pouze závazných stanovisek, ale i fikce koordinovaných rozhodnutí. Jde-li o důsledky takového konceptu ve vztahu k závazným stanoviskům, určující se jeví nastavení procesních předpokladů pro uplatnění fikce koordinovaného rozhodnutí. Fiktivní koordinované rozhodnutí představuje bezesporu nejradikálnější řešení, může totiž *de facto* znamenat plošnou (generální) fikci ve vztahu ke všem absentujícím závazným stanoviskům. Zatímco vznik dílčích fikcí závazných stanovisek je v dispozici dotčených orgánů, dle této konstrukce je rozhodující včasnost reakce rozhodujícího správního orgánu s důsledky pro všechny dotčené zvláštní úpravy. Fikce koordinovaného rozhodnutí však může fungovat i izolovaně a důsledek fikce může být ve

⁶⁴⁴ K dalším důvodům srov. nesouhlasné stanovisko vlády k předmětné novele, rozeslané jako sn.tisk č. 375/1 (VIII.vol.období PSP ČR).

⁶⁴⁵ Jakou jedna z cest k racionalizaci a zjednodušení rozhodovací postupů je využití institutu fikce vnímáno i v kontextu doporučení Rady Evropy č. 90/246/EEC ze dne 28.5.1990 (Council recommendation relating to the implementation of a policy of administrative simplification in favour of small and medium-sized enterprises in the Member States), bod 4 písm. d): „replacement of as many formal decisions as possible by procedures involving non-opposition, according to which, at the end of a certain time limit from the receipt of the application, the absence of a reaction on the part of the competent authorities is taken as a decision“.

vztahu k jednotlivým zvláštním úpravám vyžadujících závazná stanoviska vyloučen, právní úprava by v takovém případě přiznávala právní relevanci pouze iniciačnímu úkonu (ohlášení, oznámení, žádost apod.) opatřenému všemi či jen některými podkladovými akty. Z tohoto pojetí po přechodnou dobu vycházel StZ⁶⁴⁶, právo provést ohlášený stavební záměr vznikalo na základě kvalifikované nečinnosti⁶⁴⁷ resp. v důsledku neuplatnění námitek stavebního úřadu⁶⁴⁸. Nezpůsobilost ohlášení, k němuž nebylo přiloženo závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, deklarovala judikatura⁶⁴⁹, závěr vycházel z tehdy platného ust. § 57 odst. 4 StZ, které explicitně formulovalo povinnost předložit s ohlášením i stanovisko orgánu státní památkové péče. Je však otázkou, zda by obdobný závěr platil i ve vztahu k jinému závaznému stanovisku, jehož vydání by sice bylo dle zvláštní úpravy nezbytné, ačkoli by ho příslušné ustanovení StZ nezmiňovalo. S tím se pojí obecná otázka, jakým způsobem lze tento efekt zakotvit či vyloučit, taxativní výčet závazných stanovisek jakožto náležitostí iniciačního úkonu by patrně znamenal, že oprávnění vzniká navzdory neexistenci ostatních (ve výčtu neuvedených) závazných stanovisek (*arg. per eliminationem*), takové ustanovení by představovalo pravidlo *lex specialis* k požadavkům zvláštních předpisů na věcné posouzení záměru čili vydání nefiktivního závazného stanoviska. Enumerativní metoda (výčet závazných stanovisek jakožto náležitostí ohlášení) tedy umožňuje kombinovat oba výše uvedené principy, a vydefinovat tak případy, kde se uplatní fikce, od případů, kdy je posouzení povolovaného záměru či činnosti formou závazného stanoviska bezpodmínečně vyžadováno.

⁶⁴⁶ Ust. §106 odst. 1 věta druhá StZ ve znění do 31.12.2012: „Nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil.“. Dle P.Svobody šlo o složenou právní skutečnost, spojující vznik oprávnění s uplynutím lhůty a omisivním jednáním, resp. nečinností vykonavatele veřejné správy. Srov. SVOBODA, Petr. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*. Praha. Roč. XXXII., č. 5/1999, 276-288. ISSN 0139-6005.

⁶⁴⁷ Srov. rozsudek NSS č.j. **1 As 43/2014-30** ze dne 14.5.2014, či rozsudek MS v Praze č.j. **7A 40/2011-71** ze dne 7.10.2015.

⁶⁴⁸ Obdobný mechanismus zakotvovalo i ust. §57 odst. 2 zák.č. 57/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon): „Ohlášenou drobnou stavbu, stavební úpravu a udržovací práce může stavebník provést jen na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že proti jejich provedení nemá námitek. Pokud toto sdělení nebude stavebníkovi oznámeno do 30 dnů ode dne ohlášení anebo stavební úřad v téže lhůtě nestanoví, že ohlášená drobná stavba, stavební úprava či udržovací práce podléhá stavebnímu povolení, může ji stavebník provést.“.

⁶⁴⁹ Dle rozsudku VS v Praze č.j. **5 A 67/96-29** ze dne 18.12.1998: „Až po předložení takového stanoviska mohlo být tedy ohlášení dospělé“, přičemž dále konstatoval, že: „Ohlášení udržovacích prací na nemovitosti,(...) je spojeno s počátkem běhu třicetidenní lhůty k jeho posouzení stavebním úřadem podle § 57 odst. 2 stavebního zákona jen tehdy, je-li současně doloženo závazným stanoviskem orgánu památkové péče dle § 14 odst. 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči“, přičemž dále „pokud je předloženo dodatečně, běží lhůta k zaujetí stanoviska stavebního úřadu (...) až od tohoto dne“.

6. Závazná stanoviska a řešení rozporu

6.1. Obecná východiska

Problematika řešení rozporu v oblasti veřejné správy je nedílnou součástí obecného správního práva a lze se jí blíže zabývat v podstatě ve všech formách správní činnosti, tato kapitola se v širších procesních souvislostech zaměřuje na problematiku řešení rozporu při vydávání koordinovaných rozhodnutí. Jak již bylo na několika místech řečeno, koordinovaná rozhodnutí jsou výsledkem společné vůle více spolurozhodujících orgánů, průvodním jevem těchto rozhodovacích procesů je pak koexistence dotčených veřejných zájmů, které jsou hájeny různými orgány, přičemž tyto dílčí veřejné zájmy musejí být v rozhodovacím procesu nejen formulovány⁶⁵⁰, ale v řadě případů je nutno řešit i jejich vzájemný rozpor⁶⁵¹. V obecné rovině jsou podstatou rozporu lišící se představy zúčastněných rozhodujících orgánů o budoucím uspořádání veřejnoprávních poměrů, v kontextu individuálně-rozhodovacích postupů lze rozporem⁶⁵² rozumět kolizi konkretizovaných veřejnoprávních požadavků k ochraně jednotlivých veřejných zájmů, které jsou v konkrétním případě předmětem rozhodování. Z institucionálního hlediska tento typ rozporu vzniká v horizontálních administrativních vztazích⁶⁵³, závazná stanoviska nejsou nástrojem řízení, ale projevem závazné formy koordinace kooperujících orgánů. Z obsahového hlediska jde o nedílnou součást rozhodovací činnosti, směřující k řešení meritorních otázek s cílem odstranit rozpor pro účely vydání správního rozhodnutí. Jde-li o hmotněprávní východiska problematiky, potřeba procesních pravidel sloužících k řešení rozporu vychází z požadavku na obsahovou bezrozpornost správních aktů, plynoucí ze zásady zákonnosti⁶⁵⁴. Určující je i požadavek formulovaný v ust. § 2 odst. 4 SpŘ⁶⁵⁵, směřující k tomu, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Tato základní zásada dopadá i na případy plurality veřejných zájmů a řešení jejich vzájemných kolizí, čímž tento princip nabývá v kontextu koordinovaných rozhodnutí zcela nový rozměr a na aplikační praxi vznáší značné nároky.

⁶⁵⁰ Veřejný zájem je nutno shledat *in concreto* v rámci správního rozhodování a nelze jej konkretizovat legislativním aktem. Dle judikatury ÚS jde o extenzi legislativní moci do exekutivy, viz nálezy ÚS sp.zn. **Pl.ÚS 24/08** ze dne 17.3.2009, nebo nálezy ÚS sp.zn. **Pl.ÚS 24/04** ze dne 28.6.2005. Srov. dále TOŠNER, Ondřej. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*. 2009, č. 3, 225-232. ISSN 0231-6625.

⁶⁵¹ Vedle otázek řešení střetu soukromých a veřejných zájmů v rámci regulatorního působení veřejné správy jde o jedno z ústředních podtémat problematiky střetu zájmů ve veřejné správě. AUBY, Jean. Conflict of interest and administrative law. In: A.Peters & L.Handschin (Eds.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*. 2012. Cambridge: Cambridge University Press. 145-158. ISBN 9781107029323.

⁶⁵² Ekvivalentními pojmy *konflikt, kolize, kontradikce, nesouhlas, nesoulad, spor, nejednota, diference, protiklad, rozdíl, neshoda*.

⁶⁵³ Z hlediska typologie vztahů procesních subjektů jde o ekvivalentní vztahy (symmetrical relationship) sporem je označen *agency conflict between symmetrical relationship*. FARBER, Daniel. A. O'CONNELL, Anne Joseph. *Agencies as Adversaries*. *California Law Review*. 2017, vol. 105, issue 5, 1375-1470. ISSN 0008-1221.

⁶⁵⁴ Explicitní formulace tohoto procesního předpokladu pro vydání rozhodnutí je víceméně deklaratorní konstatací, srov. kupř. ust. §140b zák.č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním poriadku (stavebný zákon): „*Obsah závazného stanoviska je pre správny orgán v konaní podľa tohto zákona záväzný a bez zosúladenia záväzného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nemôže rozhodnúť vo veci.*“.

⁶⁵⁵ Ust. §2 odst. 4 SpŘ představuje obecný požadavek na žádoucí výsledný stav, svou povahou jde o cílovou (teleologickou) normu.

K zakotvení procesních pravidel pro řešení rozporu na obecné úrovni došlo v souvislosti s úpravou závazných stanovisek ve SpŘ z roku 2004 (1.1.2006), do přijetí SpŘ z roku 2004 byla problematika řešení rozporu součástí jen některých zvláštních úprav⁶⁵⁶. Existence obecných procesních pravidel pro řešení rozporu ovšem současně nevylučuje případnou specialitu specifických pravidel ve zvláštních zákonech, které mohou obecnou úpravu doplnit, modifikovat či zcela nahradit. V českém právním řádu lze dokladovat i tyto případy, lze zmínit kupříkladu UrVýstZ, dle něhož je platformou pro odstranění rozporů primárně neveřejné ústní jednání stavebního úřadu s dotčenými orgány⁶⁵⁷, neodstranění rozporu smírnou cestou však končí klasickým dohodovacím řízením⁶⁵⁸. Specifická úprava řešení střetu zájmů přetrvává i v horním zákoně v řízení o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska (POPD)⁶⁵⁹. Z hlediska jednotlivých správních agend problematika řešení rozporu vystupuje do popředí především v oblasti stavebního práva, ke střetu závazných stanovisek dochází typicky v rozhodovacích postupech dle StZ (kolize environmentálních stanovisek, stanovisek na úseku státní památkové péče, požární ochrany, hygieny, veterinární péče apod.), či v rámci řešení střetu zájmů v již zmíněné oblasti horního práva. Absence obecné úpravy pravidel pro řešení rozporu přetrvává oproti tuzemské úpravě ve slovenském právním řádu, kde na obecné úrovni navíc chybí i úprava závazných stanovisek, řada slovenských zvláštních právních předpisů však institut závazného stanoviska zakotvuje a v návaznosti na to obsahuje i dílčí pravidla pro řešení rozporu⁶⁶⁰.

6.2. Pravidla pro řešení rozporu

Vyřešení rozporu lze docílit v první řadě cestou smírného odstranění rozporu, preference smírného řešení plyne ze základních zásad činnosti správních orgánů⁶⁶¹. Změnu obsahu závazného stanoviska ovšem nelze provést bezformálně, ale formou dodatečného (změnového) závazného stanoviska, širší možnosti pro dialog správního orgánu s dotčenými orgány umožňují i některé specifické formy koordinace, především rozhodování „v dohodě“⁶⁶².

⁶⁵⁶ Především šlo o tehdejší úpravu v oblasti stavebního a horního práva, srov. ust. §136 zák.č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), či ust. §34 zák.č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon).

⁶⁵⁷ Dle ust. §2c odst. 3 či ust. §2d odst. 2 UrVýstZ platí: „*Stavební úřad, je-li žádost o společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, úplná, nařídí k zajištění závazných stanovisek dotčených orgánů a k jejich koordinaci společné jednání s dotčenými orgány. Dotčené orgány při společném jednání uplatní, popřípadě doplní svá závazná stanoviska a stavební úřad zajistí řešení případných rozporů tak, aby byla podkladem pro další řízení. Společné jednání je neveřejné, stavební úřad oznámí dotčeným orgánům jeho konání nejméně 15 dnů předem.*“

⁶⁵⁸ Blíže PETRMICHL, Václav. Fikce a koncentrace ve stavebním právu. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 47-57. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁶⁵⁹ Ust. §33 HorZ, které ovšem v mnoha ohledech vyvolává výkladové pochybnosti.

⁶⁶⁰ Pravidla pro řešení rozporu obsahuje především ust. §136 zák.č. 50/1976 Zb., o územním plánování a stavebním pořádku (stavební zákon), ale i některé další předpisy, kupř. ust. §32 odst. 4 zák.č. 359/2007 Z.z., o prevenci a nápravě environmentálních škod a o změně a doplnění některých zákonů.

⁶⁶¹ Dle ust. §5 SpŘ: „*Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.*“ pokrývá i vzájemné vztahy správním orgánem a dotčeným orgánem. Odborná literatura počítá s možností správního orgánu dodatečně „*dojednat s dotčenými orgány takové řešení, které bude v souladu s veřejnými zájmy*“. Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664. Str. 127.

⁶⁶² Formulace „v dohodě“ představuje požadavek na vyjádření shodné (souhlasné) společné vůle. Srov. rozsudek NSS č.j. **1 As 32/2005-162** ze dne 17.12.2007 (kap. 2.2.1.).

V případě bezvýslednosti neformálních prostředků nastupuje formalizovaný postup řešení rozporu, upravený obecným ust. § 136 odst. 6 SpŘ, které vymezuje rozpor a stanovuje pravidla pro jeho řešení. Proces odstraňování rozporu při vydávání koordinovaných rozhodnutí vykazuje v kontextu platné právní úpravy tyto obecné rysy:

- je koncipován jako nedílná součást správního řízení,
- z povahy věci nejde o automatické stádium procesu utváření vůle, v případě vzniklého rozporu jde ovšem o obligatorní procesní fázi řízení,
- slouží k odstranění rozporů mezi závaznými podkladovými akty či k odstranění kolize závazného podkladového aktu s návrhem koordinovaného rozhodnutí, rozpor může zakládat obsah dvou, ale i více závazných stanovisek,
- řešení rozporu představuje rozhodování *ad hoc* mezi konkretizovanými veřejnoprávními požadavky, přičemž toto rozhodování je činěno v kontextu a mezích definovaného předmětu správního řízení,
- projevuje se zásada oficiality, k indikaci rozporu, k iniciaci jeho odstranění, jakož i k postupu v rámci řešení rozporu dochází z moci úřední,
- odstranění rozporu probíhá bez přímé účasti účastníků řízení, byť i účastník řízení může na rozpor upozornit a iniciovat jeho odstranění, či se domáhat jeho rozřešení uplatněním opatření proti nečinnosti⁶⁶³,
- vyřešení rozporu je základním předpokladem pro vydání koordinovaného rozhodnutí, rozpor představuje překážku řízení *sui generis*, která brání vydání meritorního rozhodnutí,
- existence rozporu není projevem dysfunkce v činnosti veřejné správy, ale v prostředí veřejné správy v zásadě běžným jevem, indikujícím řádné uplatňování svěřených rozhodovacích pravomocí, vzniklý rozpor naopak není protiprávním stavem, rozpor s právem představuje až neodstraněný rozpor, vyvolávající nezákonnost koordinovaného rozhodnutí,
- rozpor vzniká v horizontálních administrativních vztazích, přičemž může vznikat a být řešen i víceúrovňově v instančním postupu v řízení, rozpor tak může vzniknout nejen v řízení v prvním stupni, ale i v odvolacím řízení, v němž nadto mohou vzájemně kolidovat nejen závazná stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, rozpor může vzniknout i s prvoinstančními závaznými stanovisky nenapadenými odvoláním, řešení rozporu nelze vyloučit ani v obnoveném řízení v důsledku zrušení či změny závazného stanoviska⁶⁶⁴ či v řízeních o změně koordinovaných rozhodnutí⁶⁶⁵.

Dle počtu aktérů a jejich role při řešení rozporu lze členit na řešení rozporu formou dohody zúčastněných stran (*konsensuálně*), případně formou autoritativně-rozhodcovského řešení

⁶⁶³ Srov. ust. §80 SpŘ ve spojení s ust. §6 odst. 1 SpŘ.

⁶⁶⁴ Dle ust. §149 odst. 7 SpŘ je zrušení či změna závazného stanoviska obecně důvodem obnovy řízení. V současnosti opačně dle ust. §4 odst. 11 StZ.

⁶⁶⁵ Srov. řízení o změně územního rozhodnutí dle ust. §94 StZ, či řízení o změně plánu otvirky, přípravy a dobývání výhradního ložiska (POPD) dle ust. §10 odst. 9 HorZ.

ingerencí nezúčastněného třetího subjektu (*arbitrážně*). Stávající právní úprava na obecné úrovni vychází z kombinace obou principů. Jde-li o vlastní proces odstraňování rozporu, právním základem řešení rozporu a těžištěm platné úpravy je ust. § 136 odst. 6 SpŘ, které v rámci první fáze řešení rozporu odkazuje na přiměřené užití pravidel pro řešení sporů o příslušnost (ust. § 133 SpŘ), na jehož základě do řízení vstupují další procesní subjekty.

Rozpor může zakládat obsah dvou, ale i více závazných stanovisek, z hlediska zachování rovnocenného postavení všech aktérů, ale i z procesně-ekonomických důvodů, je namístě rozpor řešit v rámci jednoho dohodovacího řízení. Naopak paralelně existující a vzájemně nesouvisející rozpory různých podkladových aktů je nutno řešit separátně. V každém případě však platí, že proces řešení rozporu je výlučně doménou veřejné správy, řešení rozporu je součástí tvorby úřední vůle, představující specifickou součást individuálně-rozhodovací správní činnosti jakožto výkonu veřejné správy. Řešení rozporu proto není svěřeno soudům, správní jurisdikci tak nenáleží adjudikace rozporu, ale v souladu se stávající koncepcí správního soudnictví toliko přezkum zákonnosti výsledku jeho řešení, včetně otázek dodržení zákonných procedurálních pravidel užitých při jeho řešení. V závislosti na postavení dotčených orgánů je oprávněn vyřešit rozpor buď společně nejbližší nadřízený orgán (ust. § 133 odst. 2 SpŘ), a nemají-li sporující se dotčené orgány společně nadřízený orgán, uplatní se procedura dohodovacího řízení mezi ústředními správními úřady (ust. § 133 odst. 3 SpŘ), za účelem odstranění rozporu je tak záležitost delegována po vertikální linii příslušným ústředním správním úřadům. Obdobný princip (dohodovací řízení) pak platí i v případě kolize závazných stanovisek samotných ústředních správních úřadů⁶⁶⁶. V případě bezvýslednosti dohodovacího řízení ust. § 136 odst. 6 SpŘ dále upravuje další procesní postup, předně musí být dosavadní průběh dohodovacího řízení dokumentován, resp. vyhotovena zpráva o bezvýslednosti dohodovacího řízení, obsahující konkretizované návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů. Tato zpráva je následně bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě předkladatelem, jímž je ústřední správní úřad, na jehož návrh bylo dohodovací řízení iniciováno. Jde-li o časové vymezení dohodovacího řízení, je otázkou, zda přiměřené užití ustanovení o řešení kompetenčních sporů zahrnuje i ust. § 133 odst. 3 věty druhé SpŘ, resp. zda lze o bezvýslednosti dohodovacího řízení hovořit již po uplynutí lhůty 15 dní, čímž by striktně vzato zanikla sdílená pravomoc ústředních správních úřadů k rozřešení rozporu. Vzhledem ke skutečnosti, že předložení rozporu vládě je nutno vnímat jako krajní řešení a s přihlédnutím k tomu, že dohodovací řízení je vytyčeno touto značně krátkou dobou (koncipovanou pro kompetenční spory), lze patrně v odůvodněných případech akceptovat i delší časový prostor pro projednání rozporu⁶⁶⁷, ovšem zjevně ne neomezený, po dobu řešení

⁶⁶⁶ Zákon v této souvislosti nepředvídá žádnou roli vedoucích správních úřadů, popř. rozkladových komisí.

⁶⁶⁷ Zejména s přihlédnutím k tomu, že ústřední správní úřad musí vyžádat a prostudovat spisový materiál, zvážit další postup a navrhnout řešení. Praxe ústředních správních úřadů však inklinuje k neformálním smírčím procedurám, předcházejícím formalizovanému řešení rozporu.

rozporu neběží lhůty pro vydání rozhodnutí⁶⁶⁸. Právními předpisy nejsou stanovena ani bližší pravidla pro dohodovací řízení⁶⁶⁹, dohodovací řízení lze provést jak distančním (korespondenčním) způsobem, tak i projednáním rozporu na společném jednání, popř. kombinací obou způsobů.

Za bližší pohled stojí i úloha vlády při řešení rozporu⁶⁷⁰. Vláda je *ex constitutione* kolegiálním ústavním orgánem, rozhodujícím ve sboru formou usnesení vlády, v případě rozhodování rozporu dle ust. § 136 SpŘ vláda atypicky rozhoduje jakožto správní orgán v oblasti veřejné správy. Vláda dle Ústavy rozhoduje nadpoloviční většinou všech svých členů⁶⁷¹, ve zbytku se na postup při řešení rozporu vládou v souladu s ust. § 154 SpŘ aplikují pravidla o řízení před kolegiálním orgánem (§ 134 SpŘ). Není dále stanoveno, zda má vláda pouze plnit úlohu arbitra sporu a činit volbu pouze mezi předloženými finalizovanými návrhy ústředních správních úřadů, či zda má jít o opětovné projednání rozporu v plné šíři. První možnosti nasvědčuje fakt, že předkládací zpráva o dosavadním průběhu dohodovacího řízení musí obsahovat konkretizované návrhy zúčastněných ústředních správních úřadů, což lze svým způsobem považovat za speciální vůči pravidlu v ust. § 134 odst. 1 věta čtvrtá SpŘ, dle kterého je každý z členů kolegiálního orgánu oprávněn podat vlastní návrh usnesení⁶⁷², na druhou stranu opačný výklad, *a priori* vylučující možnost jiného řešení, pakliže by lépe odpovídalo okolnostem případu, nejen že by neměl žádné opodstatnění, ale rovněž by kolidoval se zmíněným ust. § 2 odst. 4 SpŘ. Podrobnosti stanoví jednací řád vlády⁶⁷³.

Z pohledu účastníků řízení je namístě zmínit, že rozpor je ve všech procesních variacích řešen bez přímé účasti účastníků řízení, kteří na procesu řešení rozporu nijak neparticipují. Výsledek řešení rozporu je formalizovaným (písemným) výstupem, který je jakožto podklad pro rozhodnutí součástí spisové dokumentace. Ochrana práv účastníků řízení je tak garantována jakožto právo být slyšen prostřednictvím možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ, nejde o právo bezprostřední přítomnosti účastníků řízení na dokazování. Otázkou je, zda je bez přímé účasti účastníka řízení řešitelný i rozpor, který je vyvolán kolizí mezi závazným stanoviskem (popř. budoucím obsahem výsledného rozhodnutí) a žadatelem předkládaným dokumentem, který je dle zákona formalizovaným způsobem schvalován kolidujícím závazným stanoviskem a stává se jeho nedílnou součástí⁶⁷⁴. Lze patrně akceptovat

⁶⁶⁸ Dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ s odkazem na ust. § 133 odst. 6 SpŘ.

⁶⁶⁹ Bližší podrobnosti by zasluhovaly explicitní úpravu v organizačních rádech ústředních správních úřadů.

⁶⁷⁰ S úlohou vlády při řešení rozporu počítaly již prvorepublikové předpisy, srov. ust. §26 odst. 2 zák.č. 81/1920 Sb., zákon přidělový, dle něhož rozpor mezi ústředními správními úřady ve věci posouzení přidělu půdy k různým obecně prospěšným účelům, který nebylo možno odstranit dohodou mezi zúčastněnými ministerstvy, předkládal pozemkový úřad vládě k rozhodnutí. S úlohou vlády počítaly i poválečné předpisy v rámci posouzení důvodnosti protestu generálního prokurátora směřujícího proti rozhodnutí ústředního správního úřadu v ust. §4 odst. 3 zák.č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, v ust. §10 odst. 4 zák.č. 65/1956 Sb., o prokuratuře, resp. ust. §15 odst. 5 zák.č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

⁶⁷¹ Čl.76 odst. 2 Ústavy má aplikační přednost vůči pravidlu v ust. §134 odst. 2 SpŘ, dle něhož postačuje pro přijetí usnesení kolegiálního orgánu většina přítomných členů (*lex superior derogat legi inferiori*).

⁶⁷² Odchylné řešení od předkládaných návrhů lze patrně přijmout minimálně tehdy, šlo-li by o návrhy v rozporu s právními předpisy či návrhy neuskutečnitelné.

⁶⁷³ Jednací řád vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č.610, ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁶⁷⁴ Srov. kupř. plán rekultivace schvalovaný souhlasem s odnětím zemědělské půdy ze ZPF dle ust. §9 odst. 8 písm. c) ZpřZ.

postup, kdy výsledek řešení rozporu specifikuje části takového dokumentu, které se nepoužijí, či se použijí v modifikované podobě, rozsáhlejší revize těchto dokumentů by si však již zasloužily kooperaci žadatelem.

6.3. Rozsah aplikovatelnosti pravidel pro řešení rozporu

Na místě je dále osvětlit rozsah aplikovatelnosti pravidel pro řešení rozporu (§ 136 odst. 6 SpŘ), jakož i typizovat případy výluk. Určující je v prvé řadě právní povaha kolidujícího podkladového aktu. Ačkoli dané ustanovení hovoří o rozporu mezi dotčenými orgány navzájem či mezi dotčeným orgánem a orgánem, který vede řízení⁶⁷⁵, systematickým výkladem lze s odkazem na ust. § 50 odst. 4 SpŘ dospět k tomu, že problematika vzniku a řešení rozporu je redukována pouze na závazné podkladové akty a pravidla řešení rozporu se tak vztahují pouze na dotčené orgány, příslušné k vydání závazného stanoviska⁶⁷⁶. Mimo rámec formalizovaného řešení rozporu (§ 136 odst. 6 SpŘ) tak spadají stanoviska nezávazné (doporučující) povahy, vyjádření či sdělení. Dělicí kritérium ovšem nepředstavuje označení aktu jakožto závazného stanoviska, rozhodující je materiální přístup k posuzování závazných stanovisek⁶⁷⁷ (kap. 2.1.1.). Byť se lze od obsahu nezávazných podkladových aktů v konečném rozhodnutí odchýlit, v řadě případů může být žádoucí i ve vztahu k těmto nezávazným podkladovým aktům projednat případný „rozpor“ s dotčeným orgánem za účelem minimalizace zásahu do jím chráněného dotčeného veřejného zájmu. Redukce problematiky řešení rozporu na kolize závazných podkladových aktů, jak by plynulo z kontextu a systematiky SpŘ, nemůže být pro daný postup překážkou, s odkazem na obecný požadavek, aby *přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem*⁶⁷⁸. Postup dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ je dále vyloučen v případě, kdy vystupuje z organizačního hlediska jeden správní orgán v roli více dotčených orgánů zároveň (či současně v postavení dotčeného orgánu a správního orgánu, který vede řízení)⁶⁷⁹, v rámci tohoto uspořádání se odstraňování rozporů přenáší do vnitřních rozhodovacích procedur (v rámci jednotlivých útvarů téhož úřadu), v poměrech smíšeného modelu jde typicky o výkon

⁶⁷⁵ Slovenská úprava v ust. §136 zák.č. 50/1976 Zb., o územním plánování a stavebnom poriadku (stavebný zákon): „*Ak dojde (...) k protichodným stanoviskám medzi orgánmi štátnej správy spolupôsobiacimi v konaní*“ na případ rozporu mezi obsahem závazného stanoviska a budoucím obsahem koordinovaného rozhodnutí sice výslovně nepamatuje, nicméně z podstaty věci jde i o tuto eventualitu, což dokládá i judikatura. Srov. usnesení Nejvyššího soudu č.j. **2 Sžo 228/2009** ze dne 19.1.2010.

⁶⁷⁶ Shodně VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664. Str. 1037. Z judikatury srov. rozsudek MŠ v Praze č.j. **11 Ca 159/2008-60** ze dne 18.6.2009, publ. pod č. 1979/2009 Sb. NSS, z něhož lze cit.: „*vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností stejně jako vyjádření krajského úřadu podle § 3 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, není tzv. závazným stanoviskem ve smyslu § 149 (...) ale jde o stanovisko vydané v režimu § 154 (...). Proto se v případě rozdílných stanovisek (...) neuplatní postup podle § 136 odst. 6.*“

⁶⁷⁷ Shodně závěr č.11 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 12.9.2005. Taktéž i konstantní judikatura, srov. rozsudek NSS č.j. **4 As 52/2012-26** ze dne 29.11.2012, z něhož lze cit.: „*Pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, 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.*“ Dále rozsudek NSS č.j. **2 As 41/2008-77** ze dne 30.1.2009 v případě charakteru souhlasu s umístěním staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, či rozsudek KS v Praze č.j. **48 A 35/2014-63** ze dne 18.5.2016 k povaze vodoprávního souhlasu dle ust. §17 VodZ pro účely postupů dle StZ.

⁶⁷⁸ Ust. §2 odst. 4 SpŘ.

⁶⁷⁹ Shodně viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664. Str. 128.

přenesené působnosti obecním či krajským úřadem, naopak pokud by rozhodování v přenesené působnosti náleželo různým orgánům ÚSC, ust. § 136 odst. 6 SpŘ by se plně uplatnilo. Dlužno dále dodat, že řešení rozporu se netýká ani orgánu, který vydal rozhodnutí, které je v důsledku řetězení správních aktů podkladem pro vydání rozhodnutí, předešlé správní rozhodnutí je v průběhu následného řízení již finalizováno a nelze do jeho obsahu tímto způsobem zasahovat. Další výlučka je obsažena přímo v ust. § 136 odst. 6 věta druhá SpŘ, dle něhož rozpor nelze řešit ve vztahu k závazným stanoviskům ÚSC vydaných v samostatné působnosti. Smyslem daného pravidla je vyloučit zásah do samosprávy změnou závazného stanoviska vydaného v samostatné působnosti. Zatímco jiná ustanovení SpŘ, reflektující ochranu samostatné působnosti ÚSC⁶⁸⁰ poskytují alternativní řešení, případné řešení rozporu je v takovém případě *de lege lata* kategoricky vyloučeno, řešení rozporu tak lze dosáhnout pouze neformálním způsobem dle již zmíněného ust. § 5 SpŘ. Otázkou je i rozsah specifických výluk, především pak zda prvek institucionální nezávislosti tzv. *nezávislých správních úřadů* má vždy implikovat výluku ust. § 136 odst. 6 SpŘ ve zvláštních úpravách⁶⁸¹. Příkladem výslovné úpravy (výluky) je zákon o ochraně hospodářské soutěže⁶⁸², ovšem zjevně ne ve všech úpravách toto pravidlo existuje, obecná ustanovení o nezávislosti postavení těchto úřadů však procesně-normativní význam patrně nemají a sama o sobě nevyklučují postup dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ.

Vedle těchto „výluk *de iure*“ může postup dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ vylučovat i obsah podkladového úkonu. V první řadě lze poznamenat, že rozpor lze řešit v situaci, kdy jsou vydána kladná závazná stanoviska a kolize obsahu podkladových aktů či kolize podkladového aktu s budoucím obsahem koordinovaného rozhodnutí tkví ve vedlejších ustanoveních⁶⁸³. Nesouhlasné závazné stanovisko znemožňuje žádosti vyhovět a bez dalšího vede k jejímu zamítnutí⁶⁸⁴, tato okolnost je proto rovněž negativní podmínkou, vylučující existenci rozporu⁶⁸⁵, snaha prolomit negativní výsledek posouzení (záporné závazné stanovisko) odstraněním rozporu by zpochybňovala koncepci závazných stanovisek. Rozpor patrně nemohou zakládat ani fiktivní kladná či záporná závazná stanoviska⁶⁸⁶.

Postup dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ je určen k řešení rozporu, pouze pokud jde o závazná stanoviska, která jsou v souladu s právními předpisy, v opačném případě by mohl být smysl řešení rozporu nejen zmařen, ale nezákonnost podkladových aktů by se mohla dále řetězit a

⁶⁸⁰ Srov. ust. §80 odst. 5 SpŘ, ust. §90 odst. 1 písm. c) SpŘ, ust. §131 odst. 3 SpŘ, ust. §133 odst. 5 SpŘ.

⁶⁸¹ Za prvek nezávislosti lze považovat i absenci instanční podřízenosti. Srov. POUPEŘOVÁ, Olga. „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*. Ročník XLVII, číslo 4/2014, 209-226. ISBN 0139-6005. Byť středobodem úvah autorky je problematika přípustnosti rozkladu.

⁶⁸² Viz ust. §25a zák.č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Srov. blíže POHORSKÝ, Pavel. JEMELKA, Luboš. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. *Správní právo*. Ročník XLIV, číslo 6/2011, 370-378. ISBN 0139-6005.

⁶⁸³ Do úvahy přichází v podstatě pouze *modus* (příkazy, zákazy, omezení), naopak časová doložka, podmínka, či výhrada se nejvíce jako potenciálně kolizní prvky obsahu závazných stanovisek.

⁶⁸⁴ Ust. §149 odst. 4 SpŘ je konkretizací obecného pravidla v ust. §51 odst. 3 SpŘ.

⁶⁸⁵ Shodně rozsudek NSS č.j. **1 As 20/2009-70** ze dne 14.5.2009, z něhož lze cit.: „*Nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody nepůsobí rozpor v územním řízení mezi dotčenými orgány státní správy, ale jedná se o negativní rozhodnutí zavazující stavební úřad, které znemožňuje vydání územního rozhodnutí.*“.

⁶⁸⁶ Fiktivní závazná stanoviska s „*prefabrikovanými*“ mody zřejmě v legislativní praxi nemají opodstatnění, problematiku lze řešit přímou zákonnou regulací.

zatižit tak výsledné koordinované rozhodnutí. Nezákonnost implikuje nejen obsahový rozpor s hmotným právem, ale i vedlejší ustanovení (mody) bez zákonného zmocnění či mimo jeho rámec, či zcela mimo věcnou působnost dotčeného orgánu (*ultra vires*)⁶⁸⁷. Výchozím předpokladem pro řešení rozporu jsou proto závazná stanoviska, která jsou v souladu s právními předpisy. Jako s výjimkou z pravidla lze dle rozsahu a povahy případných vad eventuálně v marginálních případech kalkulovat s možností odstranit nezákonnost závazného stanoviska a korigovat v tomto ohledu jeho obsah přímo v rámci řešení rozporu. Aplikovatelnost ust. § 136 odst. 6 SpŘ lze v kontextu základních zásad činnosti správních orgánů připustit i pro účely odstranění případné věcné nesprávnosti celkového řešení⁶⁸⁸, k němuž může dojít subsumpcí všech závazných stanovisek, či může jít o případy, kdy subsumpcí více závazných stanovisek dojde k neprovázanosti, neúčelnosti či redundanci ukládaných povinností, vzniku nedůvodných vícenákladů účastníků apod. Neřešitelným problémem v aplikační rovině je však stav, kdy kolidují kategorické veřejnoprávní požadavky plynoucí z hmotného práva, promítající se do obsahu závazných stanovisek. Taková eventuální protichůdná veřejnoprávní regulace by byla v řízení neodstranitelným stavem, bránícím vydání koordinovaného rozhodnutí.

Řadu otázek vyvolává i atypičnost některých specifických závazných stanovisek, diskutabilní je z řady procesních důvodů především revize závazného stanoviska EIA v rámci odstranění rozporu⁶⁸⁹. Otázkou předně je, zda lze do obsahu závazného stanoviska EIA zasáhnout fakticky bezprocedurálně, pakliže EiaZ k zajištění odbornosti posouzení počítá se součinností odborně způsobilých osob s příslušnou autorizací. Naopak právo veřejnosti na účast v procesu posuzování vlivů na životní prostředí patrně zcela vyprázdněno není, speciální pravidla EiaZ, platící pro navazující řízení, určité záruky poskytují. Jde předně o právo účasti v navazujícím řízení pro dotčený ÚSC a dotčenou veřejnost dle ust. § 3 písm. i) bod 2 EiaZ⁶⁹⁰ a z tohoto postavení vyplývající přístup ke správnímu spisu, resp. procesní právo dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ. Dále jde pak o odvolací právo proti rozhodnutí ve věci v navazujícím řízení⁶⁹¹, jímž lze brojit i proti výsledku odstranění rozporu, přičemž odvolací právo EiaZ přiznává dotčené veřejnosti dokonce bez ohledu na to, zda se tento subjekt účastnil navazujícího řízení či nikoli. Závažnějším problémem se jeví princip několikanásobné subsumpce závazného stanoviska EIA

⁶⁸⁷ Z téhož konstantně vycházela již prvorepubliková judikatura. Srov. kupř. nález Boh.A. 2799/23: „*Povolení k exploitaci lesů podle zák. č. 82/1918 Sb. z. a n. nemůže úřad vázati na podmínky, které nesouvisejí s ochranou lesů.*“, či obdobně v problematice modalit souhlasu ke zcizení půdy srov. nálezy Boh.A. 3047/24, 3395/24 a další. K.Laštovka konstatoval ke způsobilosti stavebního úřadu stanovit modalitu povolení: „*Ovšem stanovené podmínky a modus musejí býti vzaty z okruhu veřejných zájmů chráněných stavebním řádem.*“. LAŠTOVKA, Karel. *Československé správní právo. Část zvláštní*. I.díl. MELANTRICH A.S. V PRAZE, 1936. 377 s. 111-112.

⁶⁸⁸ Zatímco pro účely uplatnění dozorčích prostředků či v oblasti správního soudnictví je z řady důvodů namístě vést dělicí linii mezi zákonností a věcnou správností striktně, v procesu tvorby koordinovaných rozhodnutí se jeví žádoucí preventivně odstranit i vady nižší intenzity, spočívající jen ve věcné nesprávnosti koexistujících podkladů.

⁶⁸⁹ Problematickou se jeví i otázka přípustnosti změn závazného stanoviska EIA v rámci integrovaného odvolacího přezkumu dle ust. §149 odst. 5 SpŘ (kap. 8.1.1.).

⁶⁹⁰ Dle ust. §9c odst. 3 EiaZ lze uplatnit právo na účast v řízení ve lhůtě 30 dní od zveřejnění informace o zahájeném navazujícím řízení na úřední desce správního orgánu, který vede navazující řízení.

⁶⁹¹ Ust. §9c odst. 4 EiaZ.

ve vícero správních rozhodnutích⁶⁹², přičemž není zcela zřejmé, jakým způsobem se vypořádat s paralelní existencí závazného stanoviska EIA v pravomocném rozhodnutí a revidovaného závazného stanoviska EIA v rámci výsledku odstranění rozporu v jiném koordinovaném rozhodnutí pro tentýž záměr. Otázky vyvolává i současná konstrukce povolování souboru staveb ve společném územním a stavebním řízení⁶⁹³, umístění a povolení vedlejší stavby se realizuje formou závazného stanoviska pro společné povolení hlavní stavby, obdobný problém pak generuje i PozKomZ v rámci úpravy připojování pozemních komunikací⁶⁹⁴. Jde o zmíněný nežádoucí fenomén multiplikace závazných stanovisek (kap. 2.4.4.), zjevně odporující principu subsumpce závazných stanovisek, který generuje v teorii i aplikační praxi řadu výkladových obtíží. Problematičnost této konstrukce tkví v tom, že závazné stanovisko umisťující či povolující vedlejší stavbu v řadě případů samo vyžaduje (primární) závazná stanoviska. V rámci problematiky řešení rozporu je předně otázkou, v jaké fázi povolovacího procesu vyřešit eventuální rozpory těchto primárních podkladových stanovisek. Byť společné územní a stavební řízení nemusí být zahájeno, případná kolize primárních závazných stanovisek musí být odstraněna již před vydáním (sekundárního) závazného stanoviska umisťujícího či povolujícího vedlejší stavbu, nevyřešený rozpor by takové závazné stanovisko činil vnitřně rozporným. Současně je ovšem otázkou, zda půjde vždy o vyřešení rozporu s konečnou platností, a to s ohledem na možnou existenci jiných závazných stanovisek v rámci společného územního a stavebního řízení pro umístění či povolení hlavní stavby.

Specifickou úpravu obsahuje i HorZ⁶⁹⁵, ohrožuje-li v konkrétním případě těžební činnost objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, je těžební organizace v řízení o povolení hornické činnosti povinna zajistit vyřešení střetu zájmů, které umožní vydobytí výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany těchto objektů a zájmů. Vyřešení střetu zájmů má vyústit v uzavření dohody mezi těžební organizací a dotčenými orgány, jejíž obsahem má být závěr o tom, zda bude ohrožený objekt či zájem chráněn, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu. Právní úprava je zjevně deficitní⁶⁹⁶, v prvé řadě totiž neobsahuje jednoznačné vodítko, jde-li o okruh dotčených veřejných zájmů, pouze negativně vymezuje, že povinnost uzavřít dohodu se nevztahuje na případy, kdy je postup při řešení střetu zájmů stanoven zvláštní předpisy⁶⁹⁷. Není zřejmá ale ani platforma koordinace (způsob utváření společné vůle), sporná

⁶⁹² Problematičnost koncepce se zjevně netýká jen otázek řešení rozporu, ale i přípustnosti zrušení či změny závazného stanoviska EIA v rámci jednoho z navazujících řízení v instančním postupu, či shledání jeho nezákonnosti na podkladě ust. §75 odst. 2 SŘS, a důsledku těchto skutečností pro jiná pravomocně ukončená či probíhající navazující řízení.

⁶⁹³ Ust. §94j odst. 2 StZ zakotvené novelou StZ zák.č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018.

⁶⁹⁴ Dle ust. §10 odst. 5 PozKomZ se povolení silničního správního úřadu k připojení nemovitosti na pozemní komunikaci či k připojení pozemních komunikací pro účely společného územního a stavebního řízení vydává formou závazného stanoviska, jehož podkladem je dle kategorie pozemní komunikace buď závazné stanovisko MV či závazné stanovisko Policie ČR.

⁶⁹⁵ Ust. §33 HorZ o „řešení střetu zájmů“. Tato zvláštní pravidla neplatí pro při vymezení zastavěného území, pořizování územně plánovací dokumentace, ani v územním a stavebním řízení – v těchto případech se postupuje dle ust. §136 SpŘ.

⁶⁹⁶ VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 992 s. ISBN 978-80-7552-557-4.

⁶⁹⁷ V souladu s ust. §33 odst. 2 HorZ se úprava řešení střetu zájmů neuplatní ani v případě, kdy byly střety zájmů vyřešeny při stanovení chráněného ložiskového území (CHLÚ), stanovení dobývacího prostoru (DP), popř. při projektování, výstavbě nebo rekonstrukci dolu a lomu.

je i povaha výsledku řešení střetu zájmů v podobě dohody mezi těžební organizací a dotčenými orgány. Lze soudit, že nejde o konsensuální akt, ale o separátní stanoviska dotčených orgánů, vydaná na základě žádosti a v součinnosti s těžební organizací. Obsah těchto stanovisek musí být ve vzájemném souladu a společně tvoří souhrnný podkladový akt⁶⁹⁸. Ten musí být následně aprobován příslušným KÚ, jemuž je obsah dohody předkládán, přičemž dohoda je platná i tehdy, jestliže KÚ do jednoho měsíce nevyjádří s dohodou nesouhlas, vyřešení střetu zájmů je pak součástí předmětu řízení vedeného u příslušného OBÚ⁶⁹⁹.

Problematikou řešení rozporu se lze legitimně zabývat i v kontextu alternativních povolovacích forem⁷⁰⁰, jinými slovy, zda jsou v rámci těchto zjednodušených povolovacích alternativ úvahy o zakotvení možnosti řešit rozpor žádoucím a smysluplným procesním prvkem. Jde-li o platnou úpravu, předpokladem pro vydání územního souhlasu (ust. § 96 StZ) je soulad oznamovaného záměru s požadavky dle ust. § 90 StZ, přičemž ust. § 90 odst. 1 písm. c) StZ vyžaduje soulad záměru s požadavky zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s výsledkem řešení rozporu, vydání souhlasu však nepředchází žádné formalizované správní řízení⁷⁰¹, v němž by bylo možno projednat a odstranit rozpor. Ust. § 136 SpŘ není v rámci ust. § 154 SpŘ⁷⁰² obsaženo ve výčtu ustanovení 3. části SpŘ, dle nichž je nutno postupovat obdobně, přiměřené užití ust. § 136 SpŘ a dovození možnosti odstranit rozpor patrně nesplňuje kritérium potřeby a takový postup by byl zřejmě proti smyslu tohoto zjednodušeného postupu. Existující rozpor vylučuje rovněž možnost bezprostředně na základě žádosti vyhotovit koncept výroku rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení⁷⁰³. Řešení rozporu se jeví inkompatibilní i s procesem uzavírání veřejnoprávních smluv⁷⁰⁴, zákon žádnou platformu pro odstranění rozporu ani aktivní roli dotčených orgánů při sjednávání veřejnoprávních smluv neupravuje, návrh veřejnoprávní smlouvy z důvodu kolize závazných stanovisek nelze finalizovat, natož akceptovat. Vzniklý rozpor mezi závaznými stanovisky rovněž brání vydat certifikát autorizovaného inspektora⁷⁰⁵. Jak již bylo uvedeno na jiném místě (v kap. 2.4.6.), certifikát

⁶⁹⁸ Doklady o vyřešení střetu zájmů jsou náležitostí žádosti o povolení hornické činnosti dle ust. §6 odst. 3 písm. a) vyhl.č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

⁶⁹⁹ Dle ust. §8 odst. 1 písm. b) vyhl.č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem příslušný OBÚ v řízení o povolení hornické činnosti přezkoumá rovněž vyřešení střetu zájmů, tedy tento výsledek nepřijímá automaticky, což je naopak signifikantním znakem závazných stanovisek.

⁷⁰⁰ Územní souhlas (§96 StZ), souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§105 StZ), popř. společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§96a StZ), zjednodušené územní řízení (§95 StZ), elektivní veřejnoprávní smlouvy (§78a StZ, §116 StZ), oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora (§117 StZ).

⁷⁰¹ Dle ust. §96 odst. 4 věta čtvrtá StZ se na územní souhlas nepoužije 2. a 3. část SpŘ.

⁷⁰² Výluka 2. a 3. části SpŘ v ust. §96 odst. 4 věta čtvrtá StZ značí, že vydávání územního souhlasu nepodléhá režimu správního řízení, čímž ovšem nemůže být vyloučena aplikovatelnost jednotlivých ustanovení těchto částí SpŘ na podkladě ust. §154 SpŘ.

⁷⁰³ Ust. §95 odst. 3 StZ.

⁷⁰⁴ Návrh veřejnoprávní smlouvy nahrazující některé druhy územních rozhodnutí dle ust. §78a odst. 2 StZ, popř. návrh veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby dle ust. §116 odst. 2 StZ.

⁷⁰⁵ Součástí certifikátu autorizovaného inspektora je dle ust. §117 odst. 3 StZ vyhodnocení, zda a jak jsou splněny požadavky uplatněné dotčenými orgány. Obdobný závěr plyne z komentářové literatury. V.Koukalová In: HEGENBART, Miroslav. SAKAŘ, Bedřich. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. 504 s. ISBN 978-80-7400-044-7. Str. 323: „Autorizovaný inspektor v rámci posuzování projektové dokumentace nevede žádné řízení, ani nemůže dotčenému orgánu určovat lhůtu k vyjádření. Nemá ani možnost řešit rozpor mezi závaznými stanovisky dotčených orgánů.“

autorizovaného inspektora nahrazující koordinované rozhodnutí je vůbec specifickým institutem, vymykajícím se pravidlům subsumpce. Dle převažujícího pojetí je certifikát plněním ze soukromoprávního poměru, aniž by šlo o vrchnostenský akt a aniž by autorizovaný inspektor vykonával působnost v oblasti veřejné správy⁷⁰⁶, obsah závazných stanovisek ovšem současně ale není inkorporován do žádného rozhodnutí, popř. do jiného projevu vůle vykonavatele státní správy (úkon dle 4. části SpŘ, veřejnoprávní smlouva) a právo provést oznámený stavební záměr vzniká bez jakékoli interakce stavebního úřadu (marným uplynutím lhůty k podání námitek či výhrad), závazná stanoviska se tedy nepromítají do žádného aktu orgánu veřejné moci a mají *de facto* přímý účinek navenek. S ohledem k výše uvedenému lze usuzovat, že předpokladem pro uplatnění těchto alternativních povolovacích forem je dle platné úpravy nejen konsensuální prostředí (souhlasy dotčených osob), ale i bezkonfliktní prostředí, jde-li o veřejnoprávní požadavky směřující k ochraně dotčených veřejných zájmů. V kontextu připravované rekodifikace veřejného stavebního práva však tyto otázky minimálně u některých zmíněných alternativ patrně odpadnou, recipovat tuto značně procesně překombinovanou úpravu do nového kodexu stavebního práva se jeví jako legislativně neuvážený krok.

6.4. Časové souvislosti řešení rozporu

Platformou pro řešení rozporu a základním procesním předpokladem pro jeho projednání je dle platné úpravy výlučně probíhající navazující řízení, předcházející vydání koordinovaného rozhodnutí, jehož se mají kolidující závazná stanoviska stát součástí, což je dáno účelem řešení rozporu, jímž je odklizení překážky pro vydání koordinovaného rozhodnutí. Žádost zahrnující opatřená kolidující závazná stanoviska nevykazuje vady, které by měl žadatel odstranit na výzvu dle ust. § 45 odst. 2 SpŘ, k němuž je ust. § 136 SpŘ svým způsobem speciálním pravidlem. Proceduře odstranění rozporu naopak nemůže být na překážku koncentrační zásada pro dotčené orgány, zakotvená dle některých zvláštních předpisů⁷⁰⁷. Iniciace řešení rozporu náleží nejen dotčeným orgánům, v praxi je významná především koordinační úloha správního orgánu, který vede správní řízení⁷⁰⁸, nejen s ohledem na riziko možné nečinnosti pro nemožnost vydat meritorní rozhodnutí⁷⁰⁹, ale i z ryze praktických důvodů, správní orgán jakožto gestor celého řízení bude s to nejjednodušeji takový rozpor odhalit. Řešení kolize mezi závazným stanoviskem a obsahem budoucího rozhodnutí pak bude z povahy věci vždy iniciovat správní orgán, příslušný k vydání koordinovaného rozhodnutí, takový rozpor lze indikovat až ve chvíli, kdy bude mít správní orgán již konkrétní představu o obsahové stránce koordinovaného rozhodnutí. K rozporu obsahu závazných stanovisek fakticky může dojít před zahájením

⁷⁰⁶ Jde o již zmíněný rozsudek NSS č.j. **Konf 25/2012-9** ze dne 6.9.2012.

⁷⁰⁷ Ust. §4 odst. 4 StZ připouští vydání navazujících závazných stanovisek pouze za zákonem stanovených předpokladů.

⁷⁰⁸ Srov. rozsudek KS v Hradci Králové č.j. **30 Ca 152/98-19** ze dne 29.1.1999: „Z citovaného ustanovení vyplývá pro stavební úřad povinnost koordinovat stanoviska dotčených orgánů státní správy k předmětům jím vedených řízení, a to včetně stanoviska svého. Pokud se to nezdaří, stavební úřad musí zajistit řešení protichůdných stanovisek jako rozpor podle § 136 stavebního zákona.“

⁷⁰⁹ Po dobu řešení rozporu neběží lhůty pro provádění úkonů v řízení, viz ust. §136 odst. 6 *in fine* SpŘ a tam obsažený odkaz na pravidlo v ust. §133 odst. 6 SpŘ

správního řízení⁷¹⁰, řešení takového potenciálního (eventuálního) rozporu platné právo nepředpokládá a možnost preventivního řešení těchto latentních rozporů v předprocesním stadiu neupravuje⁷¹¹. Riziko rozporu může být zjištěno i před vydáním některého ze závazných stanovisek na základě skutečností známých z úřední činnosti či sdělených žadatelem, týkajících se obsahu jiných již vydaných závazných stanovisek, což je dáno jednak časovým hlediskem (vydávání závazných stanovisek nemusí probíhat současně)⁷¹², ale především institucionálně, zpravidla jde o oddělené samostatné rozhodovací procesy vedené různými dotčenými orgány. Odstranění rozporu až ve fázi správního řízení má v tomto ohledu však další důležitý aspekt, vede totiž k tomu, že dotčený orgán není nikterak *a priori* omezen při vydávání závazného stanoviska obsahem již vydaných závazných stanovisek jiných dotčených orgánů, ostatními právními předpisy je však vázán v souladu se zásadou legality (§ 2 odst. 1 SpŘ). Ostatní vydaná závazná stanoviska nemohou být určující pro výsledek posouzení jiných dotčených orgánů, v důsledku toho by naopak nemohl být patřičně chráněn daný veřejný zájem, dotčený orgán je proto oprávněn a zároveň povinen bez ohledu na tyto vnější okolnosti zvolit optimální řešení z pohledu jím chráněného veřejného zájmu. Rozpory mezi obsahem závazných stanovisek proto nelze řešit v průběhu jejich vydávání, ale až ve fázi, kdy je jejich obsah finalizován, a jsou v navazujícím řízení podkladem pro vydání koordinovaného rozhodnutí. I toto zdánlivě prosté procesní pravidlo má však podstatný význam pro ochranu veřejných zájmů, které jsou tímto *a priori* rovnocenné.

6.5. Výsledek řešení rozporu

Vzhledem k tomu, že výsledek řešení rozporu nahrazuje v rozsahu kolidující části jedno či více závazných stanovisek, odstranění rozporu nutně vede k revizi jednoho, některých či všech kolidujících závazných stanovisek. V rámci přijatého řešení lze nejen vypustit či pozměnit obsah některého ze závazných stanovisek, současně lze i nově koncipovat obsah, který nebyl dříve vůbec součástí žádného z nich, vždy však za účelem odstranění rozporu, opačný postup by představoval excesivní a neodůvodněný zásah do prvostupňového závazného stanoviska či závazných stanovisek v rozporu s ust. § 2 odst. 2 SpŘ. Automatickým požadavkem je současně to, že výsledek řešení rozporu v podobě konkrétního přijatého řešení se nesmí dostat nejen do rozporu s hmotněprávními požadavky na dotčená závazná stanoviska, ale ani do rozporu s jakýmkoli jinými právními předpisy. Pro účely odstranění rozporu musejí být projednávaná kolidující závazná stanoviska řádně odůvodněna, a to pro správné uchopení jejich obsahu v procesu odstraňování rozporu, odůvodnění má proto zásadní význam nejen z důvodu ochrany

⁷¹⁰ Protichůdná závazná stanoviska mohou být kupř. v oblasti stavebního práva opatřena již při projektové přípravě stavby, v důsledku čehož nebude možné zpracovat požadavky dotčených orgánů v rámci příslušné dokumentace dle vyhl.č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

⁷¹¹ Určité (vesměs marginální) procesní důsledky zjištěné kolize lze spatřovat v nemožnosti vydat koordinované závazné stanovisko dle ust. §4 odst. 7 StZ.

⁷¹² Časová souslednost vydání závazných stanovisek je zpravidla v dispozici žadatele (může jít i o procesní strategii žadatele) či v řadě případů i otázkou nahodilosti v závislosti na rychlosti vyřízení žádosti dotčeným orgánem.

práv dotčených osob (účastníků řízení), ale i pro zdárné odstranění případných rozporů. Jde-li o právní povahu výsledku řešení rozporu, z hlediska typologie správních úkonů je výsledek odstranění rozporu, ať již jde o úkon společně nadřízeného orgánu, výsledek dohodovacího řízení⁷¹³, či usnesení vlády, nutno považovat za specifické závazné stanovisko akcesorické povahy. Pro takový závěr svědčí jednak to, že výsledek odstranění rozporu naplňuje veškeré znaky závazného stanoviska (§ 149 SpŘ), ale i skutečnost, že změnový akt by měl svou povahou odpovídat právní formě měněného aktu. Vzhledem k tomu, že jde o závazný podklad pro vydání správního rozhodnutí, na výsledek řešení rozporu je nutno klást obdobné požadavky, jako je tomu u běžných závazných stanovisek⁷¹⁴. Měly by být rovněž zaznamenány úřední osoby, které se na jeho vydání podílely, v závazné části by mělo být obsaženo vyřešení rozporu, a především výsledek řešení rozporu musí být odůvodněn, aby byl přezkoumatelný jak v instančním postupu, tak i soudy ve správním soudnictví. Dotčený orgán je výsledkem odstranění rozporu vázán, z povahy věci je proto obecně vyloučeno uplatnění nového závazného stanoviska ve fázi po rozřešení rozporu, v úvahu by nemělo přicházet ani bezdůvodné opětovné projednání již odstraněného rozporu. Důležitým aspektem existence závazného stanoviska odstraňujícího rozpor je podmíněnost jeho platnosti konkrétním předmětem probíhajícího navazujícího řízení, v němž dotčená závazná stanoviska a závazné stanovisko k odstranění rozporu koexistují jako nedílný celek. V řadě případů proto může z procesních důvodů (zastavení řízení, zúžení předmětu řízení apod.) takový výsledek pozbýt relevanci. V takovém případě pak dotčená závazná stanoviska budou existovat v původním znění a původní podobě budou eventuálně opětovně využitelná, nepozbyla-li v mezidobí platnosti. Co do následků činí neodstraněný rozpor přejetý v koordinovaném rozhodnutí takové rozhodnutí nezákonným⁷¹⁵, výsledná odpovědnost za bezrozpornost aktu stíhá správní orgán, příslušný k vydání koordinovaného rozhodnutí, shodně jako v případech chybějícího závazného stanoviska nebo v případech nedostatečné či nesprávné subsumpce závazného stanoviska.

6.6. Přezkoumatelnost výsledku řešení rozporu

Problematikou přezkoumatelnosti výsledku rozporu se lze zabývat ve třech rovinách, jednak v rámci integrovaného odvolacího přezkumu (§ 149 odst. 5 SpŘ)⁷¹⁶, v rámci samostatného přezkumného řízení (§ 149 odst. 6 SpŘ), ale i v kontextu soudního přezkumu závazných podkladových aktů (§ 75 odst. 2 SŘS). Jde-li o integrovaný odvolací přezkum, přípustnost instanční přezkoumatelnosti výsledku řešení rozporu plyne jednak ze skutečnosti, že na výsledek řešení rozporu je nutno z hlediska právní formy nahlížet jako na specifické akcesorické závazné stanovisko, které je podkladem pro rozhodnutí ve věci, ale především z důvodu, že odstraněním rozporu mohou revidovaná závazná stanoviska doznat podstatných

⁷¹³ Výsledek dohodovacího řízení vykazuje znaky hybridního koordinovaného závazného stanoviska.

⁷¹⁴ Náležitosti závazného stanoviska od 1.1.2018 výslovně upravuje ust. §149 odst. 2 SpŘ.

⁷¹⁵ V některých případech může taková vada hraničit s nicotností dle ust. §77 odst. 1 SpŘ z důvodu zjevné vnitřní rozpornosti.

⁷¹⁶ Samostatný rozměr pak tato otázka nabývá v kontextu speciality ust. §4 odst. 9, 10, 11 StZ.

obsahových změn, které by v opačném případě nemohl účastník řízení uplatněním opravného prostředku nikterak rozporovat. Podaným odvoláním směřujícím proti výsledku řešení rozporu se aktivuje integrovaný odvolací přezkum (ust. § 149 odst. 5 SpŘ), směřující nejen k otázkám zákonnosti řešení rozporu, ale v rozsahu odvolacích námitek i co do věcné správnosti přijatého řešení⁷¹⁷, na věcnou správnost řešení rozporu je ovšem nutno nahlížet specificky z hlediska celkového výsledku posouzení jakožto kompromisního řešení. Komplikovanou otázku pak představuje rozklíčování procesních vztahů a následné určení, jakým způsobem a jakými a orgány má být tento přezkum proveden. Dotčená závazná stanoviska a koexistující závazné stanovisko odstraňující rozpor nelze přezkoumat jako jeden celek, přezkum dotčených závazných stanovisek by v rozsahu částí nedotčených odstraněním rozporu prováděl nikoli dotčený nadřízený orgán, ale jemu nadřízený správní orgán, takový závěr ovšem nemá oporu v platném právu, kolidoval by se závazným určením instanční nadřízenosti dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Dotčená závazná stanoviska a výsledek odstranění rozporu proto musejí podléhat odvolacímu přezkumu separátně, byť i tento souběžný odvolací přezkum není bez pochybností a v řadě případů může generovat složité procesní situace. Minimálně v případě změny jednoho z dotčených závazných stanovisek může být zpochybněno řešení rozporu, vycházejí z původního obsahu kolidujících závazných stanovisek. Tím se ovšem problematika příslušnosti k přezkumu nevyčerpává, nemusí být rovněž zcela zřejmé, zda a případně, který orgán je příslušný k přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, jde-li o výsledek dohodovacího řízení, či pokud jde o usnesení vlády. Jde-li o přezkum výsledku dohodovacího řízení, nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu (§ 178 odst. 2 SpŘ *in fine*). Vzhledem k povaze řešení rozporu jakožto výsledku společné vůle musí být i přezkum projevem společné vůle nadřízených správních orgánů. Odvolací orgán by se měl obrátit v souladu s ust. § 149 odst. 5 SpŘ na některý ze zúčastněných ústředních správních úřadů⁷¹⁸, další postup byl měl být v gesci vedoucích ústředních správních úřadů. Rovněž v případě odvolání směřujícího proti řešení rozporu formou usnesení vlády je namístě připustit projednání obsahu odvolání a konkrétních odvolacích námitek vládou.

Rozpor rovněž může v odvolacím řízení teprve vzniknout, byť zjevně nepůjde o časté případy. Kolize může vzniknout v odvolacím řízení předně v souvislosti s výsledkem (či výsledky) integrovaného odvolacího přezkumu čili v návaznosti na obdržená závazná stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, takový rozpor může existovat navíc nejen mezi těmito (druhostupňovými) závaznými stanovisky navzájem, ale i ve vztahu k prvostupňovým závazným stanoviskům. Zatímco neodstraněný rozpor z prvoinstančního řízení je důvodem pro

⁷¹⁷ Ust. §89 odst. 2 SpŘ *per analogiam*. Viz PETRMICHL, Václav. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. *Právní rozhledy*. 2017, 5/2017, 157-162. ISSN 1210-6410. Z judikatury rozsudek NSS č.j. 5 As 56/2009-63 ze dne 23.9.2010 či rozsudek MS v Praze č.j. 5 A 241/2011-69 ze dne 4.12.2013.

⁷¹⁸ Shodně jako v případě běžného integrovaného odvolacího přezkumu dle ust. §149 odst. 5 SpŘ zákon výslovně nepočítá s projednáním věci v příslušných rozkladových komisích, současně ale takový postup *a priori* nevylučuje.

zrušení rozhodnutí v prvním stupni, rozpor vzniklý v odvolacím řízení je nutno projednat přímo v této fázi řízení, s ohledem na nezbytnou potřebu takový rozpor řešit je namístě i v odvolacím řízení postupovat dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ. V důsledku odstranění rozporu může být sice výsledná podoba rozhodnutí dotvářena až v odvolacím řízení, nicméně výsledek řešení rozporu se stává součástí spisu a uplatněním postupu dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ (právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí) jsou jednak absence přezkumné instance tak i porušení zásady zákazu překvapivých rozhodnutí do jisté míry relativizovány. Jde-li o soudní přezkum, správní jurisdikci podléhají jak primární závazná stanoviska, tak i jejich deriváty, tzn. závazné stanovisko dotčeného nadřízeného orgánu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, ale i výsledek odstranění rozporu, jelikož i těmito odvozenými závaznými stanovisky je závazným způsobem spoluutvářen obsah žalobou napadeného koordinovaného rozhodnutí. Jde-li o samostatnou přezkoumatelnost výsledku odstranění rozporu v přezkumném řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, byť se jedná o závazné stanovisko akcesorické povahy, ani samostatné přezkumné řízení, se všemi důsledky z toho plynoucími, patrně vyloučeno není.

Lze stručně shrnout, že problematika řešení rozporu při vydávání koordinovaných rozhodnutí je důležitou součástí procesního správního práva, které není v právní teorii věnována patřičná pozornost, přitom konkrétní podoba a funkčnost pravidel pro řešení rozporu je určující pro naplňování jednoho z fundamentálních smyslů veřejnoprávní regulace, jímž je náležitá ochrana veřejných zájmů. Řešení rozporu je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy, s ohledem na ústavněprávní požadavky na výkon veřejné moci jsou pravidla pro řešení rozporu nedílnou součástí zákonné procesní materie na obecné úrovni ve SpŘ, popřípadě s různými odchylkami či modifikacemi součástí zvláštních úprav. Princip subsumpce správních aktů, v platné úpravě ztvárněný jakožto koncept závazných stanovisek, přináší oproti principu řetězení správních aktů řadu nesporných benefitů i v rámci problematiky řešení rozporu, mezi tyto benefity patří především možnost indikovat a odstranit rozpor mezi dílčími veřejnoprávními požadavky již v procesu utváření společné vůle. Proces řešení rozporu představuje nedílnou součást správního řízení a slouží k odklizení překážky pro vydání koordinovaného rozhodnutí. Potřeba formalizovaného procesního řešení odstranění rozporu je dána jednak tím, že řešení rozporu představuje průlom do existujících podkladových správních aktů (závazných stanovisek), ale i proto, že výsledek odstranění rozporu má zjevné externí důsledky a prostřednictvím meritorního rozhodnutí se může znatelně projevit v právní sféře účastníků řízení. Navzdory některým výkladovým problémům, které jsou v kapitole zmíněny či nastíněny, a které vznikají zejména v důsledku značné složitosti procesních vztahů, lze konstatovat, že současná právní úprava řešení rozporu pro účely vydání správního rozhodnutí tvoří relativně ucelený a funkční celek a naplňuje svůj účel. Právní úprava jednak garantuje procesní prostředky, prostřednictvím nichž lze dospět k optimálnímu vyřešení kolidujících aktů, ale i současně garantuje dotčeným osobám procesní možnost se proti takovému výsledku řešení rozporu bránit a rozporovat jej, a to jak v rámci rozhodovacího procesu v oblasti veřejné správy, tak i v rámci soudní kontroly.

Problematika řešení rozporu se v současnosti stává ovšem i aktuálním tématem v kontextu připravované rekodifikace veřejného stavebního práva, jedním z neuralgických bodů rekodifikace je i forma koordinace správní činnosti na různých agendách, včetně otázek řešení rozporu, přitom stavební právo, které čekají nevyhnutelné změny, je tradičně agendou s velkým potenciálem vzniku rozporů. Ve vztahu k problematice řešení rozporu bude předně určující konkrétní legislativní řešení koordinace rozhodovacích postupů, resp. zda půjde pouze o konsolidaci zvláštních úprav, částečné redefinování postavení dotčených orgánů, či o úplnou (horizontální) koncentraci agend do jednotné soustavy stavebních úřadů v čele s ústředním stavebním úřadem. Na revizi je ovšem i úprava v oblasti horního práva, jednak pro svou provázanost se stavebním právem, ale i z řady dalších důvodů, především pak jde-li o úlohu a postavení orgánů působících v oblasti životního prostředí⁷¹⁹. Jisté však je, že integrací rozhodovacích agend problematika řešení rozporu ustupuje do pozadí a současně se dostává sféry mimoprocených (mimonormativních) interních rozhodovacích procedur⁷²⁰. V otázce řešení rozporu se tím se do značné míry vytrácí transparentnost koordinovaného rozhodování, z odůvodnění rozhodnutí pak nebudou mnohdy ani zřejmé klíčové úvahy stran vážení vzájemně kolidujících veřejných zájmů.

6.7. Kompetenční spory mezi dotčenými orgány

Pravomoc vydávat závazná stanoviska přináší současně i riziko kompetenčních sporů mezi dotčenými orgány. Spory o místní příslušnost jsou na základě ust. § 154 SpŘ bez dalšího řešitelné dle ust. § 11 odst. 2 SpŘ. U sporů o věcnou příslušnost přichází do úvahy přiměřená aplikace ust. § 133 SpŘ, ovšem nikoli dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ, ale na základě ust. § 154 SpŘ, čímž jsou řešitelné spory o věcnou příslušnost, pokud jde o dotčené orgány, mající společně nadřízený správní orgán. Neexistuje-li společně nadřízený správní orgán, nabízí se otázka dalšího postupu v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení zúčastněných ústředních správních úřadů. Ust. § 97 a násl. SŘS o řešení kompetenčních sporů, k jejichž projednání je povolána správní justice, je neaplikovatelné, NSS je sice oprávněn projednat pozitivní či negativní kompetenční spor mezi ústředními správními úřady, avšak pouze v případě, pokud si osobují, či naopak popírají pravomoc vydat rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky dle ust. § 65 SŘS, jímž závazné stanovisko není (kap. 8.2.), a nejde tak o kompetenční spor, kompetenční žaloba by byla nepřípustná (§ 99 písm. a) SŘS). K řešení takového kompetenčního konfliktu ale není dána ani pravomoc vlády dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ, které upravuje postup při odstraňování věcného rozporu. Patrně tak nezbyvá než závazné stanovisko, vydané nepřislušným orgánem, odklidit z pozice nadřízeného orgánu uplatněním přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. K prohlášení nicotnosti takových závazných stanovisek pomocí

⁷¹⁹ Lze poukázat předně na nejasný obsah pojmu ekologický dohled nad těžbou, svěřený MŽP v ust. §19 odst. 2 zák.č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

⁷²⁰ Organizační součásti téhož úřadu (odbory, oddělení) kooperují na základě parapravních norem (organizační řády apod.).

přiměřeného užití ust. § 77 SpŘ na základě ust. § 154 SpŘ patrně nelze shledat oporu⁷²¹, jak již bylo uvedeno v kapitole 3.3.1., prohlášení nicotnosti má smysl primárně u úkonů bezprostředně zavazujících, jejichž právní účinky v důsledku nicotnosti nenastávají od samého počátku, naopak závazné stanovisko je adresováno správnímu orgánu a samostatně žádné účinky navenek nevyvolává a dotčené osoby tak neopravňuje ani nezavazuje.

7. Závazná stanoviska a sekundární instituty

7.1. Správní dozor a závazná stanoviska

Koordinace správní činnosti při organizaci a provádění správního dozoru je komplexní problematikou s řadou aspektů⁷²², v kontextu práce lze danou problematiku úžeji profilovat na kontext závazných stanovisek. Administrativní regulace činnosti vyžaduje i potřebu sledovat dodržování stanovených povinností, ať již jde o přímé nástroje (regulace *ex lege*) či nepřímé nástroje regulatorního působení (regulace *ex actu*), čítající i koordinovaná rozhodnutí. Sdílená rozhodovací pravomoc se netýká jen procesu utváření společné vůle, ale prolíná se i sekundárními nástroji, svůj odraz má rovněž i při výkonu správního dozoru. V kontextu koordinovaných rozhodnutí je namísto zabývat se tím, zda, od jakého okamžiku, a ze strany jakých orgánů a dle jakých kritérií lze dozorovat obsah závazných stanovisek, přesněji řečeno spíše část koordinovaného rozhodnutí, na jejímž obsahu se podílel dotčený orgán. Hlediskem posuzování kontrolované činnosti či stavu je soulad s právními předpisy, resp. obecně plnění právních povinností, plynoucí v řadě případů i z obsahu koordinovaných rozhodnutí. Referenčním hlediskem správního dozoru (§ 2 KŘ) jsou tak i závazná stanoviska, a to zprostředkovaně, tj. prostřednictvím vydaných koordinovaných rozhodnutí od okamžiku jejich právní moci, resp. vykonatelnosti. S koordinovanými rozhodnutími se pak pojí především otázka rozhraničení dozorové působnosti. Z hlediska zajištění požadavků na odbornost dozoru se adekvátním jeví zachování rolí, které měly rozhodující orgány v rozhodovacím procesu, tedy distribuce dozorčí kompetence dle zásady „*regulující orgán kontroluje*“, toto rozhraničení je projevem specializovaného správního dozoru. Dělbou dozorčí působnosti lze však spíše vést obecně dle věcné působnosti jednotlivých zákonů, dle řady zvláštních předpisů je totiž obsah závazných stanovisek dozorován zpravidla i (či převážně) specializovanými dozorčími orgány (inspekce), jejichž dominantní složkou je právě tato činnost, aniž by tyto orgány vydávaly závazná stanoviska.

Aby však mohl být dozor vůbec uskutečňován, klíčové se jeví primárně svěřením dozorčí pravomoci dotčených orgánů zakotvené v jednotlivých zvláštních předpisech, tedy již

⁷²¹ V nauce se vyskytl i opačný názor. Srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. 496 s. Teoretik. ISBN 978-80-7502-056-7.

⁷²² Prvky koordinace se prolínají všemi fázemi kontroly, při organizaci dozoru (přípravná fáze), provádění vlastní dozorové činnosti (zjišťovací fáze), ale i posteriorně formou výměny informací a podkladů při uplatňování sankcí netrestní povahy či v oblasti správního trestání (nápravná fáze).

konkrétní zákonné zmocnění k výkonu správního dozoru⁷²³. Dělbá dozorčí působnosti mezi správní orgán a dotčené orgány, vyjádřená obecným způsobem⁷²⁴ však zpravidla nepředstavuje samonosné ustanovení (jde toliko o dělbu působnosti), které by samo o sobě zakládalo dozorčí pravomoc, jde jen o rozhraničení mezi dozorčí pravomocí dotčených orgánů (kupř. environmentální dozor) a dozoru na úseku územního plánování a stavebního řádu. Závažným deficitem je pak absence dozorčí pravomoci dotčeného orgánu ve zvláštním předpise. V důsledku toho může dojít v zásadě ke dvěma situacím. Za prvé, pokud je vlastní dozorčí působnost správního orgánu (původce koordinovaného rozhodnutí) redukována na dodržování povinností dle daného zákona v mezích působnosti tohoto správního orgánu, a současně neexistuje samostatná dozorčí pravomoc dotčeného orgánu⁷²⁵, nemá kdo kontrolovat plnění povinností na daném úseku státní správy. Takovou mezeru patrně nelze překlenout, v prvním případě by šlo o výkon dozorčí pravomoci *ultra vires*, v případě výkonu dozoru dotčeným orgánem by šlo o výkon státní správy *praeter legem*⁷²⁶⁷²⁷. Za druhé, není-li výslovně věcně omezena dozorčí působnost správního orgánu, který vydal koordinované rozhodnutí, a pokud současně absentuje konkretizované zmocnění k výkonu dozoru pro dotčený orgán, problematickým důsledkem takové asymetrie je fakt, že dozorčí pravomoc zbytkově náleží odborně nezpůsobilému správnímu orgánu, příslušnému k vydání koordinovaného rozhodnutí⁷²⁸. Zjišťovací správní postup týkající se dodržování obsahu závazných stanovisek tak bude náležet v závislosti na konkrétní právní úpravě buď přímo dotčenému orgánu, či jinému orgánu, jehož stíhá povinnost rozhodné skutečnosti zjištěné při kontrole následně předat příslušnému orgánu k dalšímu vyhodnocení a případnému postupu. Právní úprava koordinovaných rozhodnutí by proto *de lege ferenda* vždy měla definovat rozhraničení mezi dozorčí působností dotčených orgánů, čemuž by měla odpovídat komplementární kompetenční ustanovení zvláštních předpisů, zakotvující dozorovou pravomoc kompetentním a odborně způsobilým dotčeným orgánům. Jde-li o procesní aspekty kontrolního postupu, zakotvením dozorčí pravomoci je dotčený orgán oprávněn provést kontrolu dle KŘ coby kontrolní orgán, v intencích KŘ jde formálně vzato vždy o separátní kontrolu, zákon výslovně nepředvidá a ze zjevných důvodů ani neukládá vždy provést jednotnou (sdruženou) kontrolu správního orgánu a dotčeného či dotčených orgánů⁷²⁹, ale v případě potřeby toliko preferuje koordinaci

⁷²³ Srov. kupř. ust. §85 odst. 1 PkřZ.

⁷²⁴ Ust. §4 odst. 6 StZ: „Stanoví-li dotčené orgány ve svém závazném stanovisku podmínky, jsou příslušné kontrolovat jejich dodržování; stavební úřad poskytne součinnost potřebnou ke kontrole těchto podmínek.“

⁷²⁵ Příkladem absence dozorčí pravomoci je agenda posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), kde absentují i sankční mechanismy v podobě správního trestání.

⁷²⁶ V obou případech v kolizi se základními ústavněprávními požadavky na výkon státní moci.

⁷²⁷ Problém nadto nemusí vznikat jen v horizontálních vztazích, a to s ohledem na dozorovatelnost obsahu závazných stanovisek dle ust. §149 odst. 5 SpŘ. Z pohledu dotčeného nadřízeného orgánu lze zmínit toliko omezeně využitelný institut převzetí kontroly dle ust. §24 KŘ, nejde však o příliš procesně propracované řešení.

⁷²⁸ Absenci odborného zázemí kontrolního orgánu lze v omezené míře suplovat využitím institutu přizvané osoby dle ust. §6 KŘ.

⁷²⁹ Specificky a mimo působnost KŘ je upravena kontrolní prohlídka stavby, dle ust. §133 odst. 4 StZ je stavební úřad oprávněn ke kontrolní prohlídce přizvat „dotčené orgány“, resp. osoby tam zařazené. Jde o konkretizaci obecně pojaté zásady součinnosti stavebních úřadů s dotčenými orgány dle ust. §4 odst. 2 StZ.

jednotlivých kontrol (§ 25 KŘ)⁷³⁰. Nejde však jen o spolupráci v zájmu dobré správy (§ 25 odst. 1 KŘ), účel spolupráce spočívá i v naplnění jedné ze základních zásad kontrolního procesu, totiž šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby.

7.2. Správní trestání

Subsumpcí správních aktů se lze zabývat i v oblasti odpovědnostních vztahů v rovině správního trestání, zejména co do důsledku porušení koordinovaných rozhodnutí, vznik přestupkové odpovědnosti totiž v řadě případů není jen následkem porušení jednoduchých správních rozhodnutí, ale i důsledkem porušení koordinovaných rozhodnutí. Otázkou k řešení je i to, zda může mít dvojitý přístup ke koordinaci aktů (princip *řetězení* a *subsumpce*) tradičně se vyskytující v českém právním prostředí i odlišné důsledky v oblasti správního trestání. Jde-li o model řetězení správních aktů, podstatou řetězení je v podmínkách jednotlivých zvláštních úprav (životní prostředí, památková péče, ochrana před hlukem a vibracemi, požární bezpečnost, veterinární péče atd.) skutečnost, že k realizaci záměru, činnosti či zásahu je nutno získat souhrn samostatných správních rozhodnutí, jejichž opatření je na vůli a zároveň procesní odpovědnosti žadatele, v případě řetězení proto žádným způsobem není dotčena správní odpovědnost žadatele, pakliže žadatel požadovaným dílčím rozhodnutím nedisponuje. V případě řetězení tedy procesní odpovědnost za obstarání všech potřebných správních aktů stíhá žadatele, provedení záměru či uskutečňování činnosti bez některého ze samostatných rozhodnutí implikuje vznik přestupkové odpovědnosti, správní odpovědnost za nezákonnou činnost či zásah pak předně není vyloučena existencí správních rozhodnutí dle jiných právních předpisů, jde o vzájemnou nezastupitelnost správních aktů⁷³¹. S tímto východiskem lze proto porovnat správní odpovědnost v podmínkách subsumpce správních aktů.

V širších souvislostech lze předně uvést, že jde-li o závazná stanoviska a přestupkovou odpovědnost, koncipování skutkových podstat z hlediska legislativně-technického nečiní problémy, definovat porušení podmínek závazného stanoviska lze rovnocenně užitím různých formulací skutkových podstat, a to buď výslovně jako porušení koordinovaného rozhodnutí v rozsahu podmínek stanovených závazným stanoviskem⁷³², či přestupek koncipovat přímo jako porušení obsahu příslušného závazného stanoviska. Na porušení povinností plynoucích z jednotlivých závazných stanovisek a porušení zbytkové části koordinovaného rozhodnutí je nutno nahlížet jako na více přestupků dle samostatně a paralelně existujících skutkových

⁷³⁰ V souvislosti s koordinací jednotlivých kontrol vzniká řada otázek, zejména, které kontrolní úkony lze činit společně, jaká je využitelnost úkonů předcházejících kontrole ve vztahu k ostatním kontrolním postupům atd.

⁷³¹ Nezastupitelnost jednotlivých správních rozhodnutí lze ilustrovat kupř. v oblasti environmentálního správního trestání poukazem na rozsudek MS v Praze č.j. **11A 71/2017-40** ze dne 6.9.2017, dle něhož: „Skutečnost, že žalobce disponoval územním rozhodnutím nahrazujícím současně i stavební povolení pro provádění terénních úprav pozemku, nemá na závěry o jeho odpovědnosti za správní delikt [§ 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech] žádný vliv, protože podmínka stanovující možnost využití určeného odpadu k terénním úpravám, která je obsažena v územním rozhodnutí o využití území, nenahrazuje souhlas k provozování zařízení k nakládání s odpady podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech.“

⁷³² Srov. kupř. ust. §20 odst. 1 písm. i) ZpřZ: „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní některou z podmínek ochrany zemědělského půdního fondu stanovenou rozhodnutím vydaným na základě souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu.“

podstat, nejde o poměr speciality, který by *a priori* vylučoval jejich souběh⁷³³. Jednotlivá přestupková řízení v různých oblastech veřejné správy jsou nepodmíněná a zpravidla probíhají nezávisle na sobě (zpravidla půjde o porušení povinností vyskytujících se v různých oblastech veřejné správy), na rozdíl od koordinovaného povolování předmětných záměrů. I paralelně probíhající přestupková řízení lze však za stanovených předpokladů fakultativně sloučit. Další skupina přestupků s vazbou na závazná stanoviska pak postihuje (zpravidla závažnější) protiprávní jednání uskutečněná bez opatřených závazných stanovisek⁷³⁴, rovněž i v takovém případě (kupř. provádění černé stavby) lze uvažovat o jednočinném souběhu nestejnoroadém dle všech dotčených předpisů. K povaze této protiprávní činnosti lze dále zmínit, že realizací záměru bez příslušných závazných stanovisek lze rozumět stav, kdy je tato činnost prováděna bez závazných stanovisek subsumovaných, resp. inkorporovaných v koordinovaném rozhodnutí. K tomu je však nutno dodat, že opatřená leč nezkonsumovaná závazná stanoviska sice formálně vzato zakládají přestupkovou odpovědnost, v řadě situací však bude absentovat materiální stránka přestupku, pakliže bude záměr zrealizován či činnost prováděna v intencích obsahu vydaného (nesubsumovaného) závazného stanoviska. Problémem v normativní rovině však může být na úrovni zvláštních zákonů absence skutkových podstat tkvících v porušení závazných stanovisek, eventuální postih za porušení závazných stanovisek by pak závisel na tom, jak by byla koncipována skutková podstata, vztažená k porušení koordinovaného rozhodnutí jako celku. Dle konkrétního znění a šíře příslušné skutkové podstaty by bylo buď takové porušení nepostižitelné, a pokud snad ano, v důsledku toho by se fakticky v celé šíři nežádoucím způsobem přenesla přestupková agenda na orgány oprávněné sankcionovat porušení koordinovaného rozhodnutí.

Zásadní je dále rozřešit otázku přípustnosti realizace přestupkové odpovědnosti v návaznosti na nezákonná koordinovaná rozhodnutí s chybějícím závazným stanoviskem. To lze vhodně ilustrovat na problematice nepovoleného kácení dřevin rostoucích mimo les dle PŘKrZ pro účely stavebních záměrů, právní úprava do konce roku 2017 vycházela z principu řetězení, povolování kácení dřevin bylo realizováno formou samostatného správního rozhodování. Za této procesní konstelace dosavadní konstantní judikatura dovozovala přípustnost postihu nepovoleného kácení bez ohledu na případnou existenci rozhodnutí dle StZ⁷³⁵. Je proto otázkou, zda jsou dané závěry přenositelné i pro období od roku 2018, kdy je otázka povolení kácení

⁷³³ Oba přestupky zpravidla budou sledovat ochranu odlišných veřejných zájmů, jejichž souběžný postih lze uplatnit v podmínkách doktríny „*ne bis in idem de facto*“, která byla aprobována českou judikaturou NSS v rozsudku NSS č.j. **9 As 67/2010-74** ze dne 10.2.2011.

⁷³⁴ Srov. přestupek dle ust. §87 odst. 2 písm. f) PŘKrZ, spočívající v jednání, jímž přestupce v souvislosti s uskutečněním stavebního záměru „*poškodí nebo bez povolení pokácí dřevinu rostoucí mimo les*“, či dle ust. §87 odst. 2 písm. f) PŘKrZ osoba „*provádí škodlivý zásah do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody*“, přestupek dle ust. §20 odst. 1 písm. c) ZpřZ, spočívající v jednání, jímž delikvent „*užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu*“, popř. přestupek dle ust. §39 odst. 1 písm. e) PamZ, dle něhož se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že: „*provádí obnovu kulturní památky bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo nedodrží podmínky určené v tomto závazném stanovisku*“, či v případě národní kulturní památky ust. §39 odst. 2 písm. b) PamZ.

⁷³⁵ Rozsudek NSS č.j. **2 As 102/2013-31** ze dne 24.7.2015.

dřevin pro účely stavebního záměru řešena nově závazným stanoviskem⁷³⁶. NSS v jednom z rozsudků⁷³⁷ nad rámec projednávaného případu konstatoval, že „Není tedy rozhodné, zda zákonodárce z procesního hlediska zvolí formu subsumpce správních aktů nebo jejich řetězení - vždy půjde o řízení s odlišitelnými předměty. Takto nazíráno je podstatné, že žalobce nebyl postižen za porušení předpisů práva stavebního, ale za nedodržení zákona na úseku ochrany přírody a krajiny. Je tedy zřejmé, že samotný fakt, že předpisy stavebního práva neporušil, žalobce nezavazuje případné odpovědnosti za porušení zákona o ochraně přírody a krajiny.“, rozsudek se však vázal k právnímu stavu, vycházejícímu z řetězení správních aktů⁷³⁸. Citované *obiter dictum* však budí pochybnosti, resp. je otázkou, zda vskutku obстоjí závěr, že na základě nezákonného koordinovaného rozhodnutí s absentujícím závazným stanoviskem lze uplatnit přestupkovou odpovědnost dle jednotlivých složkových předpisů. Obecný závěr o přípustnosti realizace přestupkové odpovědnosti se jeví nadmíru problematicky, což je ještě umocněno v podmínkách čisté subsumpce. Lze legitimně namítat, že pravomocné koordinované rozhodnutí jakožto celkový výsledek řízení připouští realizaci záměru či činnosti v rozsahu všech dílčích aspektů, které byly (či měly být) předmětem závazných stanovisek, absence závazného stanoviska totiž neimplikuje nicotnost koordinovaného rozhodnutí, ale vyvolává pouze jeho nezákonnost (viz kap. 3.3.2.), v důsledku čehož takové koordinované rozhodnutí zakládá presumpci existence a správnosti všech svých komponentů (dílčích nesamostatných správních aktů – závazných stanovisek) čili požívá presumovanou správnost, dokud není nezákonnost tohoto koordinovaného rozhodnutí úředně prohlášena. Subsumpce totiž oproti řetězení správních aktů znamená přenos odpovědnosti na původce finálního aktu, tj. na správní orgán, který vydal koordinované rozhodnutí. V řízeních dle StZ, kde ostatně problém odpovědnosti bude vznikat patrně nejčastěji, lze podpůrně poukázat též na ust. § 90 odst. 1 písm. c) StZ, dle tam obsaženého kritéria je stavební úřad povinen posoudit navrhovaný záměr i co do požadavků zvláštních (kupř. environmentálních) předpisů. V podmínkách řetězení správních aktů platí, že výkon práv z rozhodnutí dle StZ nepředstavuje okolnost vylučující protiprávnost (negativní podmínka přestupkové odpovědnosti), nicméně totožný závěr by v případě koordinovaných rozhodnutí znamenal právní neuskutečnitelnost rozhodnutí *ab initio*, takové koordinované rozhodnutí by bylo aktem *a priori* nevyužitelným. Nastíněná situace by byla značně problematická i pro žadatele, v rámci prevence rizika sankčního postihu by se nenaskýtalo moc možností, jak zhojit nezákonné koordinované rozhodnutí s absentujícím závazným stanoviskem. Nebude-li totiž taková vada odstraněna v odvolacím řízení⁷³⁹, po právní moci koordinovaného rozhodnutí věc nelze řešit dodatečným opatřením závazného stanoviska, to

⁷³⁶ Ust. §8 odst. 6 PříkrZ, vloženo novelou zák.č. 225/2017 Sb., s účinností od 1.1.2018.

⁷³⁷ Rozsudek NSS č.j. 2 As 26/2010-98 ze dne 9.12.2011.

⁷³⁸ Výchozí úvahou soudu byl předpoklad, že k dosažení subjektivního předmětu řízení, tedy získání veřejnoprávních oprávnění ke stavební činnosti, musel stavebník dostát nejen požadavkům stavebního práva, ale též environmentálním předpisům, a bylo jeho povinností nejen iniciovat územní a stavební řízení, ale též řízení předpokládaná PříkrZ.

⁷³⁹ Odvolání proti správnímu rozhodnutí, jímž bylo žadateli plně vyhověno, by se nadto mohlo jevit jako subjektivně nepřipustné, nicméně za této situace by mělo být koordinované rozhodnutí s absentujícím závazným stanoviskem zjevně odklizen.

totiž není kde konzumovat, je proto nutno odstranit koordinované rozhodnutí jako celek, poněkud absurdní alternativou by bylo odklizení důsledků takového rozhodnutí formou vzdání se práva realizace záměru dle některých předpisů. Lze proto dovodit, že u subsumpce jde o odlišnou situaci oproti řetězení, vydá-li správní orgán koordinované rozhodnutí bez zákonem požadovaných závazných stanovisek, jde tento negativní důsledek na vrub veřejné správy, předmětné rozhodnutí má presumovanou správnost, jehož adresát je oprávněn realizovat záměr. V případě subsumpce stíhá odpovědnost za bezrozpornost a komplexnost koordinovaného rozhodnutí správní orgán, v jehož gesci je jeho vydání (typicky stavební úřady, orgány státní báňské správy atd.), a to jak v případě tzv. čisté subsumpce, tak i v případě závazných stanovisek opatřovaných žadatelem. Tak např. kdo zrealizuje stavební záměr bez souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, či bez povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, či provede stavební zásah do kulturní památky bez závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, ačkoli bude tato osoba disponovat rozhodnutím dle StZ, patrně nemůže být postižena dle složkových či jiných právních předpisů, pravomocně povolená činnost, vzešlá z rozhodnutí, kde měly být všechny relevantní veřejnoprávní aspekty posouzeny, nemůže být současně protiprávní (*tertium non datur*), jde o okolnost vylučující protiprávnost. Uvedené pojetí proto svědčí pro závěr, že subsumpce, jejíž podstatou je přenos odpovědnosti za řádné projednání věci, má v případě opominutých závazných stanovisek zásadní konsekvence i pro vznik přestupkové odpovědnosti. Předmětné skutkové podstaty sice zjevně nejsou obsolentní, postihují však toliko případy, kdy nebylo vydáno v dané věci závazné stanovisko ale ani koordinované rozhodnutí. Na aplikační správní praxi v oblasti správního trestání však bude mít v tomto ohledu zásadní vliv především další vývoj judikatury.

7.3. Jiné odpovědnostní vztahy

Důsledky nezákonnosti závazných stanovisek lze klást rovněž do souvislosti s problematikou odpovědnosti státu či ÚSC za výkon veřejné moci v kontextu OdpŠkZ, a to jak v rovině odpovědnosti za nezákonný akt, tak i v rovině odpovědnosti za nezákonnou nečinnost. Jde-li o škodní nárok z titulu nezákonného rozhodnutí, závazné stanovisko je přípravným podkladovým aktem, který nesplňuje předpoklad finality aktu ve smyslu ust. § 8 odst. 2 OdpŠkZ, dle něhož je titulem k uplatnění náhrady škody toliko pravomocné rozhodnutí. Naopak pravomocné koordinované rozhodnutí, jehož nezákonnost by byla vyvolána nezákonným, absentujícím či nesprávně subsumovaným závazným stanoviskem, nárok na náhradu škody potenciálně zakládá⁷⁴⁰. Ust. § 8 odst. 2 OdpŠkZ podmiňuje nárok na náhradu škody tím, že pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno, SpŘ řeší důsledky nezákonnosti závazného stanoviska mechanismem obnovy navazujícího řízení, k uplatnění nároku na

⁷⁴⁰ Specifika koordinovaných rozhodnutí se projevují i v otázce regresivních úhrad dle ust. §16 odst. 1 OdpŠkZ, regresivní úhradu lze požadovat po ÚSC, či právnických a fyzických osobách při výkonu státní správy svěřené jim zákonem nebo na jeho základě, pokud tyto subjekty v postavení dotčeného orgánu vydaly nezákonné závazné stanovisko, které následně vedlo ke zrušení koordinovaného rozhodnutí pro nezákonnost.

náhradu škody proto nestačí docílit pouze zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení, nutným předpokladem pro uplatnění nároku dle OdpŠkZ je zrušení původního nezákonného koordinovaného rozhodnutí, k čemuž může dojít dle ust. § 102 odst. 9 SpŘ až novým rozhodnutím v obnoveném řízení. Jde-li o nezákonnou nečinnost ve smyslu ust. § 13 OdpŠkZ, tou může být stíženo i řízení o vydání závazného stanoviska, a to jak v modelu čisté subsumpce, tak i v případě závazných stanovisek vydávaných na žádost, důvodnost nároku ovšem bude záviset na tom, zda bylo či bude ve výsledku ve věci vydáno koordinované rozhodnutí, popřípadě a zda a jak se na včasnosti jeho vydání projevilo nezákonné prodlení při vydání závazného stanoviska.

8. Přezkum závazných stanovisek

8.1. Správní přezkum závazných stanovisek

8.1.1. Integrovaný odvolací přezkum závazných stanovisek

Zakotvením institutu závazného stanoviska na obecné úrovni SpŘ byla závazná stanoviska etablována jakožto nová koncepce koordinace postupů správních orgánů v oblasti veřejné správy. Nové možnosti, které úprava závazných stanovisek přinesla, naskýtají z hlediska optimalizace procesů v oblasti veřejné správy oproti principu řetězení správních aktů nepochybně řadu výhod a přínosů, na druhou stranu ovšem vyvstaly otázky hmotněprávního i procesního charakteru, které bylo nutno v souvislosti s fungováním institutu závazných stanovisek nově legislativně upravit⁷⁴¹. V souvislosti s tím vyvstala potřeba institut závazných stanovisek implementovat do úpravy opravných a dozorčích prostředků, obsažených ve SpŘ. Jedním ze zásadních úkolů pro zákonodárce bylo proto v oblasti přezkumu závazných stanovisek vytvořit ucelenou a funkční úpravu tohoto přezkumu v rámci odvolacího řízení. Je proto namístě osvětlit nejen základní principy fungování odvolacího přezkumu závazných stanovisek, ale i roli a postavení zúčastněných správních orgánů, v různé míře se podílejících na přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení, souvztažnost přezkumných postupů, týkajících se závazného stanoviska, jakož i zodpovědět, jakou formu lze přiřadit výsledku přezkumu závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ.

Současná úprava vychází z teze, že odvolání by měl podléhat až hotový akt⁷⁴², samostatné odvolání proti závaznému stanovisku SpŘ nepřipouští⁷⁴³, takové odvolání je patrně namístě vyřídit sdělením mimo rámeček ust. § 92 SpŘ, které je primárně vyhrazeno případům

⁷⁴¹ Tuto potřebu předznamenaly již podnětné úvahy J.Staši v roce 2001. STAŠA, Josef. Problém subsumpce správních aktů. *AUC Iuridica*. Vybrané otázky správního práva. 2002, č. 1-2, 87-98. ISSN 0323-0619.

⁷⁴² Nejde o nový přístup, již starší nauka vycházela z pojetí, že předmětem opravného prostředku má být až hotový akt, od něhož se odvíjí následný instanční postup. Srov. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a. s. v Praze, 1934, 498 s., S. 349. Naopak J.Pražák teoreticky připouští výjimku z pravidla o nepřipustnosti opravných prostředků do aktů přípravných tenkrát, představují-li již *praejudicium pro vyřízení konečné*. Srov. PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905. 215 s. S. 192.

⁷⁴³ Dle ust. §81 SpŘ lze odvoláním brojit toliko vůči rozhodnutí, samostatný přezkum závazných stanovisek vylučuje *implicitě* i ust. §149 odst. 5 SpŘ.

nepřípustných odvolání směřujících proti aktu, který je rozhodnutím. Opravným procesním postupem je proto naopak výlučně integrovaný odvolací přezkum. Pravidla integrovaného odvolacího přezkumu by měla být v obecné rovině formována třemi výchozími premisami: 1) přípustnost přezkumu prvoinstančního koordinovaného rozhodnutí v plné šíři, 2) potřeba koordinace rozhodovací činnosti s odborně způsobilými orgány v případě, že odvolací orgán nedisponuje odborným zázemím k přezkumu všech komponentů koordinovaného rozhodnutí, 3) požadavek na devolutivní účinek odvolání ve vztahu ke všem komponentům rozhodnutí. Řada zahraničních procesních úprav upravuje závazná stanoviska, zdaleka ne vždy však tyto úpravy normují i procesní specifika odvolacího přezkumu závazných stanovisek. Některé úpravy pouze vylučují samostatný odvolací přezkum, a naopak předvídají zmíněný integrovaný odvolací přezkum⁷⁴⁴, jiné podrobněji reglementují i specifika odvolacího přezkumu koordinovaných rozhodnutí, jde kupř. o maďarský správní řád, které nejen vylučuje samostatný přezkum podkladových aktů⁷⁴⁵, ale i normuje bližší pravidla pro režim přezkumu podkladových aktů⁷⁴⁶. Ve slovenském právním řádu tak činí některé zvláštní předpisy⁷⁴⁷. Jde-li o českou úpravu, institut přezkoumání závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení je *de lege lata* obsažen v ust. § 149 odst. 5 SpŘ, které se aplikuje v odvolacích řízeních proti koordinovaným rozhodnutím, nevylučuje-li odvolání proti koordinovanému rozhodnutí zákon⁷⁴⁸. Odvolací přezkum závazných stanovisek je předně nutno odlišit od přezkumu společných rozhodnutí dle ust. § 140 odst. 7 SpŘ. Zatímco koordinované rozhodnutí tvoří nerozdílný celek, společné rozhodnutí, k jehož odvolacímu přezkumu jsou věcně příslušné různé odvolací orgány, podléhá samostatným souběžně či posloupně probíhajícím odvolacím řízením, což je významný rozdíl oproti ust. § 149 odst. 5 SpŘ, které integruje přezkum závazných stanovisek v jediném odvolacím řízení. Integrovaný přezkum dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ se plně uplatní dle ust. § 152 odst. 5 SpŘ i v řízení o rozkladu, směřuje-li rozklad proti koordinovanému rozhodnutí ústředního správního úřadu.

⁷⁴⁴ Letmou zmínku obsahuje kupř. čl.52 odst. 2 zák.č. 41ze dne 18.2.2004 (arménský správní řád): „*Permissions and consents obtained by the administrative body according to the procedure provided for in part 1 of this Article shall not be subject to appeal separately; they may be appealed against together with the administrative act.*“. Povolení či souhlasy v kontextu odst. 1 téhož článku jsou nesamostatnými závaznými podkladovými akty pro konečné správní rozhodnutí.

⁷⁴⁵ Dle ust. §55 odst. 4 zák. 2016 évi CL., törvény az általános közigazgatási rendtartásról (nový maďarský správní řád, účinnost od 1.1.2018) platí, že: „*The decision of the specialist authority may be contested in the framework of the legal remedy against the decision concluding the procedure*“. Shodný princip se uplatňoval i dle předchozí úpravy, srov. ust. §44 odst. 9 zák. 2004 évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 2004. XII. 28 (maďarský správní řád), který stanovil: „*The prior express consent, assessment and rulings of the special authority may not be appealed independently; they may be contested together with the relevant resolution or ruling for the termination of the proceedings.*“.

⁷⁴⁶ Viz ust. §103 a §104 téhož zákona (viz dále).

⁷⁴⁷ Konstrukci víceméně analogickou tuzemské úpravě obsahuje kupř. ust. §32 odst. 6 zák.č. 359/2007 Z.z., o prevencii a nápravě environmentálních škod a o změně a doplnění některých zákonov: „*Ak odvolanie proti rozhodnutiu podľa tohto zákona smeruje proti obsahu stanoviska, odvolací orgán konanie preruší a vyžiada si stanovisko k obsahu odvolania od dotknutého orgánu príslušného na vydanie stanoviska. Odvolanie spolu so stanoviskom k obsahu odvolania od dotknutého orgánu predloží odvolací orgán orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu, a vyžiada si od neho potvrdenie alebo zmenu stanoviska. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie o odvolaní.*“.

⁷⁴⁸ Zásada dvojinstančnosti však nepatří mezi základní zásady správního rozhodování. Srov. též rozsudek NSS č.j. **2 As 47/2004-61** ze dne 27.10.2005.

Specifika odvolacího řízení s přezkumem závazných stanovisek

Z hlediska rozsahu odvolacího práva dle ust. § 82 SpŘ platí, že odvolatel může brojit proti výrokové části rozhodnutí v celém rozsahu, proti jednotlivému výroku či proti vedlejšímu ustanovení. Byť ust. § 149 odst. 1 SpŘ výslovně nestanoví, jakým způsobem se má obsah závazného stanoviska promítnout do navazujícího rozhodnutí, jedním z pojmových znaků závazného stanoviska je jeho závaznost pro výrokovou část koordinovaného rozhodnutí, z čehož lze dovodit, že rozsah odvolacího práva vždy umožňuje odvolateli brojit odvoláním současně či výlučně proti obsahu závazného stanoviska či několika závazných stanovisek, či proti koncipovaným vedlejším ustanovením závazného stanoviska. Odvolatel může namítat vady týkající se obsahu závazného stanoviska, jakož i procesní pochybení při jeho vydání, která mohla mít vliv na zákonnost závazného stanoviska. Rozsah odvolacího přezkumu je závazně vymezen v souladu s dispoziční zásadou podaným odvoláním či odvoláními a v případě existence námitek vůči závaznému stanovisku SpŘ zakotvuje v rámci odvolacího řízení povinnost postupovat dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Z ust. § 149 odst. 5 SpŘ plyne nemožnost odvolacího orgánu formulovat ve vztahu k přezkoumávanému závaznému stanovisku vlastní odůvodněné závěry, případně způsobilost tohoto orgánu kvalifikovaně rozporovat odborné závěry, přijaté dotčeným nadřízeným orgánem⁷⁴⁹. Platí tedy, že tato dílčí část odvolacího přezkumu je mimo stanovenou věcnou působnost odvolacího orgánu. Pokud by v otázkách svěřených do působnosti dotčeného nadřízeného orgánu měl přesto konečné slovo odvolací orgán, šlo by o jednání *ultra vires* a nezákonný (protiústavní) postup. Konstantní judikatura⁷⁵⁰, jakož i odborná literatura⁷⁵¹ proto opakovaně poukazují na nezbytnost odvolacího orgánu postupovat dle § 149 odst. 5 SpŘ. Jsou-li tedy splněny procesní předpoklady, jde o obligatorní součást odvolacího řízení, jehož neprovedení soudy bezvýjimečně hodnotí jako podstatné porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o odvolání. Integrovaný odvolací přezkum je koncipován tak, že jeho aktivování závisí na procesní iniciativě účastníků řízení, v tomto ohledu je postup dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ fakultativní součástí odvolacího řízení. Nutná procesní iniciativa účastníků řízení vytváří v odvolacím řízení jistou asymetrii mezi odvolacím přezkumem jednoduchých správních rozhodnutí a koordinovaných rozhodnutí. Jistým paradoxem je, že rozsah odvolacího řízení je v důsledku

⁷⁴⁹ Rozsudek NSS č.j. **5 As 56/2009-63** ze dne 23.9.2010, z něhož lze cit.: „Účelem je zajistit, aby odvolací námítky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi.“

⁷⁵⁰ Z rozsudku MS v Praze č.j. **5 A 241/2011-69** ze dne 4.12.2013 lze cit.: „Nevypořádá-li se nadřízený orgán, jemuž bylo podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 předloženo odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska, s námitkami odvolatele, nemůže odvolací správní orgán nahradit jeho chybějící odbornou skutkovou úvahu svou úvahou vlastní: k tomu totiž není odborně způsobilý. Odvolací správní orgán by však měl ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námítky, a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil.“. Dále např. rozsudek NSS č.j. **5 As 56/2009-63** ze dne 23.9.2010, či rozsudek KS v Ústí nad Labem č.j. **59 A 118/2013-72** ze dne 10.9.2014. Obdobně též rozsudek Nejvyššího soudu č.j. **3 Sžp/14/2013** ze dne 14.1.2014 ve vztahu k obdobné úpravě integrovaného odvolacího přezkumu dle ust. § 140 odst. 6 slovenského zák. č. 50/1976 Sb., o územnom plánování a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

⁷⁵¹ Viz též P.Mates In: MATES, Pavel, KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. 176 s. ISBN 978-80-7502-100-7.

odvolání, které nesměruje vůči závaznému stanovisku, v případě koordinovaných rozhodnutí redukován, čímž je *de facto* zúžen i revizní princip, v rámci odvolacího přezkumu nelze mimo jeho rámec dosáhnout přezkumu zákonnosti závazných stanovisek, snad jen vyjma zjevných vad závazného stanoviska, které je oprávněn vytýkat i odvolací orgán. Zřejmě ale ani automatický přezkum všech závazných stanovisek v důsledku podaného odvolání se nejeví jako optimální varianta, takový přístup je totiž zjevně v kontrapozici se zásadou rychlosti, mohl by fungovat těžkopádně a generovat další průtahy zejména v důsledku toho, že by se mnohdy nadbytečně přezkoumávala nekonfliktní závazná stanoviska. Lze ale reálně uvažovat i o některých kompromisních řešeních⁷⁵². *De lege lata* však stávající aplikační praxe může k danému účelu uplatňovat na půdorysu platné úpravy pouze mimoodvolací přezkum závazných stanovisek (§ 149 odst. 6 SpŘ).

Nezákonnost průběhu odvolacího řízení při absenci postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ nelze zhojit dle judikatury ani tak, že by odvolací orgán zajistil posouzení daného závazného stanoviska od téhož správního orgánu, který závazné stanovisko vydal⁷⁵³. Za postačující nelze považovat ani zjištění odvolacího orgánu o tom, že dotčený nadřízený orgán odložil podnět k jeho přezkoumání, o čemž podatele podnětu v postavení odvolatele informoval. Postup dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ se naopak neuplatní v případě, kdy by bylo podkladem prvoinstančního rozhodnutí stanovisko, které není závazným stanoviskem, takové stanovisko podléhá volnému hodnocení podkladů ze strany prvoinstančního orgánu (§ 50 odst. 4 SpŘ), přičemž tento úsudek je oprávněn odvolací orgán vyhodnotit v rámci odvolacího řízení rovněž autonomně, tedy samostatně bez součinnosti dotčeného nadřízeného orgánu. Není však vyloučeno, aby některé odborné aspekty řešil na základě spolupráce s odborně způsobilým dotčeným nadřízeným orgánem, nezvolení tohoto postupu však *a priori* nevede k nezákonnosti rozhodnutí o odvolání. Nutnost postupovat dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ rovněž nezakládá situace, kdy bylo prvoinstanční rozhodnutí vydáno bez závazného stanoviska, a to jak v případě, že nebylo závazné stanovisko vůbec vydáno, ale i v případě, kdy sice vydáno bylo, ale nestalo se závaznou součástí koordinovaného rozhodnutí. V takovém případě neexistuje způsobilý předmět tohoto dílčího přezkumu, odvolací orgán bez součinnosti s dotčeným nadřízeným orgánem napadené rozhodnutí pro nezákonnost zruší *a limine*, pro závěr o absenci závazného stanoviska zjevně není třeba žádných odborných znalostí. Z totožných důvodů není aktivován odvolací přezkum závazných stanovisek ani v případě nepřípustného či opožděného odvolání. Dále, rovněž námitka proti obsahu závazného stanoviska vznesená po uplynutí odvolací lhůty je již vyjádřením v řízení a nikoli součástí odvolání, čímž formálně vzato není naplněn základní předpoklad pro provedení formalizovaného postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, s takovou

⁷⁵² *De lege ferenda* lze jako kompromisní řešení zvažovat využití institutu fikce potvrzení závazného stanoviska v případě odvoláním nenapadených závazných stanovisek, nevyjádřil-li by se dotčený nadřízený orgán v zákonnem stanovené či ve lhůtě určené odvolacím orgánem, čímž by byl jednak zajištěn hladký průběh odvolacího řízení, ale současně i zachován mechanismus automatického rozesílání závazných stanovisek dotčeným nadřízeným orgánům a případná možnost předmětná závazná stanoviska řádně přezkoumat.

⁷⁵³ Viz rozsudek NSS č.j. 5 As 56/2009-63 ze dne 23.9.2010.

mechanickou úvahou si však vystačit nelze, minimálně s ohledem na ust. § 68 odst. 3 SpŘ je odvolací orgán povinen se vznesenou námitkou zabývat, popřípadě i v součinnosti s dotčeným nadřízeným orgánem. Rovněž slovenská úprava přezkumu závazných stanovisek pro účely postupů dle StZ⁷⁵⁴ zakotvuje integrovaný odvolací přezkum závazných stanovisek, byť jde o specifickou konstrukci. Předmětná úprava připouští ingerenci dotčeného nadřízeného orgánu již v průběhu řízení v prvním stupni⁷⁵⁵. Otázkou je dále uplatnitelnost institutu integrovaného přezkumu ve specifických opravných řízeních. Ze zvláštních úprav lze zmínit především přezkum neschválení lesního hospodářského plánu (LHP) ve formě rozhodování o námitkách⁷⁵⁶. Lze se patrně ztotožnit s názorem, který nepovažuje integrovaný odvolací přezkum dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ za přípustný, jelikož nejde o odvolací řízení⁷⁵⁷. Za dané procesní konstelace, kdy o námitkách prvoinstančně rozhoduje resortně příslušné MZe a o rozkladu proti jeho rozhodnutí pak ministr zemědělství, by nebylo zřejmé, v které procesní fázi by bylo lze vůbec uvažovat o analogické aplikaci ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Směřovaly-li by ovšem námitky proti závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody, měl by být patrně neformálním způsobem dožádán nadřízený orgán ochrany přírody k vyjádření.

Role prvoinstančního správního orgánu

Pro prvoinstanční orgán, pokud jde o procesní kroky bezprostředně navazující na obdržené odvolání, tedy zejména povinnost rozeslat podané či podaná odvolání a následné předání spisu odvolacímu orgánu, z ust. § 149 odst. 5 SpŘ žádné odchytky neplynou. Prvoinstanční orgán zřejmě pouze nebude v předkladu věci odborně způsobilý kvalifikovaně hájit napadené závazné stanovisko. SpŘ nepředvídá ani žádnou aktivní součinnost dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal, jakož ani nutnost dotčený orgán o podaném odvolání vyrozumět⁷⁵⁸. Situace, kdy je odvoláním napaden obsah závazného stanoviska, patrně vylučuje možnost provést autoremeduru (§ 87 SpŘ), pokud jde o změnu obsahu závazného stanoviska⁷⁵⁹. Nemůže-li odvolací orgán sám závazné stanovisko přezkoumat a je mu ve vztahu k tomuto stanovisku uloženo zajistit dílčí přezkumný postup, tím spíše tyto otázky nemůže samostatně řešit orgán prvního stupně v rámci autoremedury. Právní úprava, eventuálně zakládající možnost obrátit se

⁷⁵⁴ Dle ust. §140b odst. 6 zák.č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) platí, že: „Ak odvolanie proti rozhodnutiu podľa tohto zákona smeruje proti obsahu záväzného stanoviska, odvolací orgán konanie preruší a vyžiada si stanovisko k obsahu odvolania od dotknutého orgánu príslušného na vydanie záväzného stanoviska. Odvolanie spolu so stanoviskom dotknutého orgánu k obsahu odvolania predloží stavebný úrad orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu a vyžiada si od neho potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie o odvolaní.“

⁷⁵⁵ Dle ust. §140 odst. 5 slovenského StZ: „Ak námietky účastníkov konania smerujú proti obsahu záväzného stanoviska, stavebný úrad konanie preruší a vyžiada si od dotknutého orgánu stanovisko k námietkam. Ak dotknutý orgán stanovisko nezmení, stavebný úrad si vyžiada potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska od orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu.“, které je *de facto* specifikací ust. §33 odst. 2 slovenského SpŘ.

⁷⁵⁶ Dle ust. §27 odst. 3 LesZ lze podat písemné námitky do 30 dnů od doručení vyrozumění o neschválení LHP.

⁷⁵⁷ Viz závěr č.90 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 30.4.2010.

⁷⁵⁸ Na rozdíl od výše zmíněné slovenské úpravy, dle ust. §140b odst. 6 StZ odvolací orgán „vyžiada si stanovisko k obsahu odvolania od dotknutého orgánu príslušného na vydanie záväzného stanoviska.“

⁷⁵⁹ V rámci instanční přezkoumatelnosti závazných podkladových aktů bylo s autoremedurou počítáno v rámci úvah *de lege ferenda*. Srov. STAŠA, Josef. Problém subsumpce správních aktů. *AUC Iuridica*. Vybrané otázky správního práva. 2002, č. 1-2, 87-98. ISSN 0323-0619.

v rámci posouzení předpokladů pro provedení autoremedury na dotčený orgán, který závazné stanovisko vydal, či na dotčený nadřízený orgán, by byla zřejmě proti smyslu autoremedury jakožto rychlého prostředku nápravy⁷⁶⁰. V zahraničních úpravách jsou však i takové konstrukce obsaženy, dle maďarského SpŘ směřuje-li odvolání proti výslednému rozhodnutí i proti obsahu podkladového aktu, prvoinstanční orgán postoupí odvolání dotčenému orgánu⁷⁶¹. Zjistí-li tento dotčený orgán nezákonnost (svého) podkladového aktu, změní jeho obsah, což se následně promítne ve změnovém rozhodnutí prvoinstančního orgánu⁷⁶². V opačném případě koordinované rozhodnutí projedná odvolací orgán, k čemuž si opatří stanovisko dotčeného nadřízeného orgánu⁷⁶³. Přezkumná pravomoc dotčeného nadřízeného orgánu garantuje dvouinstanční přezkum, čímž zachovává devolutivní účinek odvolání ve vztahu ke všem komponentům koordinovaného rozhodnutí. Ačkoli v postavení dotčeného nadřízeného orgánu může z organizačního hlediska figurovat i tentýž správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni (kupř. KÚ rozhodující v prvním stupni bude v odvolacím řízení v postavení dotčeného nadřízeného orgánu přezkoumávat dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ závazné stanovisko obecního úřadu s rozšířenou působností), dvouinstančnost je nutno vnímat z procesního hlediska izolovaně s ohledem na instanční postup v těchto dílčích rozhodovacích procesech. O devolutivním účinku lze naopak pochybovat v situaci, kdy je postupem dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ změněno závazné stanovisko a současně je koordinované rozhodnutí z jiného důvodu zrušeno a věc vrácena do první instance. V opětovném odvolacím řízení je příslušný k přezkoumání prvoinstančního závazného stanoviska (ve znění změn, které provedl v předchozím projednání dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ dotčený nadřízený orgán) dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ opět tento dotčený nadřízený orgán, jelikož jde formálně vzato stále o závazné stanovisko (prvoinstančního) dotčeného orgánu⁷⁶⁴.

Role a postavení odvolacího správního orgánu

Za řádné provedení odvolacího řízení jako celku, včetně nutnosti zajistit postup dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, odpovídá odvolací správní orgán. SpŘ vyžadovaná koordinace mezi odvolacím orgánem a dotčeným nadřízeným orgánem dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ kopíruje rozhranění věcné působnosti v prvním stupni, jinými slovy měla-li projednávaná záležitost v rámci řízení

⁷⁶⁰ Odlišný koncept od platné úpravy byl nastíněn v původním návrhu SpŘ (sn.tisk č. 201/0, IV.vol.období PSP ČR), dle ust. §125 návrhu prvoinstanční správní orgán zasílal odvolání a vyjádření účastníků řízení přímo dotčenému orgánu, který byl výslovně zmocněn k provedení (dílčí) autoremedury, která by byla nutným mezikrokem pro autoremeduru prvoinstančního správního orgánu dle ust. §117 návrhu. Neshledal-li by dotčený orgán důvody pro takový postup, byl povinen předložit věc dotčenému nadřízenému orgánu. Tento konstrukt však byl přejet již z původního neschváleného návrhu SpŘ z roku 2001 (srov. ust. §126 návrhu, sn.tisk č. 1070, III.vol.období PSP ČR, 2001).

⁷⁶¹ Ust. §102 odst. 4 zák. 2004 évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 2004. XII. 28 (maďarský správní řád).

⁷⁶² Ust. §103 odst. 3 a odst. 5 téhož zákona. Specifikem úpravy je oprávnění v ust. §103 odst. 4 zákona, umožňující změnit podkladový akt, který byl shledán jako zákonný, a to podle obsahu odvolání, nevystupuje-li v řízení účastník řízení s protichůdnými zájmy. V současné úpravě je tato autoremedura koordinovaných rozhodnutí předvídána v ust. §115 SpŘ z roku 2016.

⁷⁶³ Ust. §104 odst. 2 maďarského SpŘ z roku 2004.

⁷⁶⁴ Jde o jistou analogii opětovného přezkumu prvoinstančního rozhodnutí, vycházejícího ze závazného právního názoru odvolacího orgánu podle ust. §90 odst. 1 písm. b) SpŘ.

v prvním stupni dle zákona přesah do působnosti více správních orgánů s přiřazenou formou závazného stanoviska, je rozdělení rolí zachováno i v odvolacím řízení, na posouzení věci v instančním postupu proto participují bezprostředně nadřízené orgány⁷⁶⁵. Úlohu prvoinstančního orgánu jakožto koordinátora a gestora celého řízení, jakož i jeho výsledku, přejímá v odvolacím řízení odvolací správní orgán⁷⁶⁶. Prvořadým úkolem odvolacího orgánu je po obdržení spisové dokumentace prostudovat zasláné či zasláná odvolání⁷⁶⁷ a zjistit, proti kterému závaznému stanovisku (či závazným stanoviskům) odvolání směřují, a bez zbytečného odkladu dotčenému nadřízenému orgánu adresovat kompletní odvolání, vyjádření ostatních účastníků řízení a vyjádření prvoinstančního správního orgánu. Žádost o změnu či potvrzení závazného stanoviska by měla specifikovat konkrétní závazné stanovisko, zejména pak v případě, kdy podkladem prvoinstančního rozhodnutí bylo množství závazných stanovisek či podkladové akty různé povahy. Zákonný požadavek, aby dotčený nadřízený orgán obdržel kompletní odvolání a nikoli pouze jeho relevantní část, je zcela namístě, zajišťuje totiž tomuto orgánu možnost plně se seznámit s celým obsahem odvolání, což je předpokladem pro správné uchopení vznesených námitek, tím spíše s ohledem na mnohdy nepřehledně strukturovaná odvolání, v nichž se odvolací námitky prolínají celým textem a odkazují či obsahově navazují na předcházející či následující text odvolání. Dotčený nadřízený orgán následně odvolacímu orgánu adresuje úkon, obsahující potvrzení či změnu závazného stanoviska, který se stává součástí správního spisu odvolacího řízení. Je-li odvoláním napadeno závazné stanovisko vydané ústředním správním úřadem⁷⁶⁸, v postavení dotčeného nadřízeného orgánu se nachází ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu, pro účely postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ ovšem SpŘ nevyžaduje předchozí projednání odvolání v rozkladové komisi, byť takový postup nad rámec zákona není vyloučen a může pozitivně přispět k odborné kvalitě posouzení, zákon předvídá obsazení rozkladových komisí odborníky z oboru dle zásady majorizace (§ 152 odst. 3 SpŘ). Otázkou vyvolává i instanční přezkoumatelnost závazného stanoviska vlády⁷⁶⁹, ve prospěch přezkoumatelnosti a tím i plného uplatnění procesních práv účastníků řízení, ale i z důvodu, že účastníci řízení mohou do projednání věci vnést další relevantní skutečnosti,

⁷⁶⁵ Teoreticky lze pracovat i se zakotvením závazné formy koordinace formou závazného stanoviska až v opravném řízení (kupř. mezi ústředními správními úřady) v případech, kdy v prvostupňovém řízení zákon zajišťuje posouzení dílčích odborných otázek jinou alternativní formou (autorizované osoby, znalci), muselo by jít však vždy o výslovné konstrukce ve zvláštních předpisech.

⁷⁶⁶ Srov. v podmínkách slovenské (stavebněprávní) úpravy též rozsudek Najvyššieho súdu č.j. **8 Sžo/9/2012** ze dne 21.2.2013: „Konaním stavebného úradu v danej veci prešla zodpovednosť za zákonnosť stavebného povolenia na stavebný orgán, ktorý nesprávnym úradným postupom spôsobil, že došlo k porušeniu pamiatkového zákona žiadateľom.“

⁷⁶⁷ Neobdrží-li dotčený nadřízený orgán, byť jediné z podaných odvolání, neprojednaná část odvolání bude zpravidla implikovat nezákonnost rozhodnutí odvolacího orgánu. Viz rozsudek MS v Praze č.j. **6A 132/2012-47** ze dne 23.9.2016.

⁷⁶⁸ Kupř. závazná stanoviska EIA vydaná v prvním stupni MŽP, či závazná stanoviska MPO dle ust. §16 písm. x) EnergZ pro územní řízení o umístění staveb přenosové soustavy elektřiny, staveb zařízení přepravní soustavy plynu, staveb zařízení pro uskladňování plynu a u staveb výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více.

⁷⁶⁹ I takové konstrukce jsou v právním řádu realitou. Srov. působnost MŽP k povolení výjimek ze zákazu činností v chráněných oblastech přirozené akumulace vod (CHOPAV) dle ust. §28 odst. 3 VodZ po předchozím souhlasu vlády. Ust. §43 PřKrZ ve znění do 30.11.2009 svěřovalo rozhodování o výjimkách ze zákazu ve zvláště chráněných územích přímo vládě, ve znění do 31.5.2017 pak byly tyto výjimky vydávány MŽP, přičemž v každém jednotlivém případě byly schvalovány usnesením vlády. Úloha vlády vzala za své novelou zák.č. 123/2017 Sb. s účinností od 1.6.2017.

důkazy, či poznatky, je namísto dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ předložit odvolání vládě⁷⁷⁰, v teorii ale existuje i oponentní názor, dle něhož jsou s ohledem na absenci nadřízeného orgánu vláde taková závazná stanoviska *per se* nepřezkoumatelná jak v režimu ust. § 149 odst. 5 SpŘ, tak i v režimu ust. § 149 odst. 6 SpŘ⁷⁷¹.

Řádně provedené odvolací řízení zahrnuje provedení dílčích přezkumných postupů ve vztahu ke všem závazným stanoviskům, jejichž obsah byl odvoláním či odvoláními rozporován (formální aspekt), zároveň je nutno zajistit, aby došlo k řádnému vypořádání všech vnesených odvolacích námitek, směřujících vůči těmto stanoviskům (materiální aspekt). Z časového hlediska odvolací přezkum vychází z právní úpravy ke dni vydání jeho potvrzení či změny, analogicky dle pravidla přezkumu rozhodnutí v odvolacím řízení⁷⁷². Po dobu přezkoumání závazných stanovisek neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání, toto časové pravidlo však nelze dovodit z ust. § 149 odst. 5 věta třetí SpŘ⁷⁷³, ale toliko z povahy a rozhraničení mezi dílčími přezkumnými postupy v rámci integrovaného přezkumu.

V obecné rovině platí, že součástí rozhodnutí o odvolání je informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení (§ 68 odst. 3 SpŘ). V případě odvolacího přezkumu koordinovaného rozhodnutí se takový požadavek zrcadlí v povinnosti odvolacího orgánu ověřit, zda dotčený nadřízený orgán vypořádal všechny relevantní odvolací námítka, a není-li tomu tak, měl by odvolací orgán od dotčeného nadřízeného orgánu žádat nápravu či doplnění, přičemž v opačném případě se odvolací orgán vystavuje riziku, že bude jeho rozhodnutí, byť v ostatních aspektech bezvadné, zrušeno pro nepřezkoumatelnost soudem či nadřízeným správním orgánem. Judikatura přílehavě konstatuje, že zrušení výsledného rozhodnutí je nevyhnutelným důsledkem, byť odvolací orgán vadný či nedostatečný akt

⁷⁷⁰ Takový postup sdílí i komentářová literatura. Srov. STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0. Viz „*Ministerstvo je při svém následném rozhodování obsahově vázáno usnesením vlády. Avšak rozhoduje ve správním řízení, kde jsou kromě žadatele také možni další účastníci. Případní účastníci řízení, např. spolky využívající svá subjektivní práva podle § 70 zák. o ochraně přírody a krajiny mohou legitimně uplatňovat v řízení na věc odlišný názor. Účastníci řízení vázáni usnesením vlády jistě nejsou. Takoví účastníci jistě podají proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí rozklad, o kterém bude rozhodovat ministr životního prostředí. Bude v tomto případě rovněž vázán usnesením vlády? V případě podání rozkladu by patrně ministr musel požádat vládu o potvrzení nebo změnu názoru na daný případ. Vláda by o tom musela znovu rozhodnout svým usnesením.*“

⁷⁷¹ JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C.H. Beck, 2013. 334 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-479-7. Tento přístup však v otázce aplikovatelnosti ust. §149 odst. 5 SpŘ *de facto* odpirá odvolací právo v rozporu s ust. §81 SpŘ.

⁷⁷² Obdobně judikoval pro odvolací řízení již prvorepublikový NSS, srov. rozsudek NSS 403/1920 (Boh. A.) č.j. 3192/20 ze dne 7.5.1920, z něhož lze cit.: „*Rozhodla-li I. stolice v souladu s důvody uvedenými v zákoně platném v době rozhodování, avšak rozhodnutí II. stolice bylo vydáno již za platnosti zákona, jež tento zákon zrušil nebo změnil, může se tato stolice odvolat i na jiné důvody tímto zákonem nově stanovené*“, či dále rozsudek NSS 1185/1922 (Boh. A.), č.j. 2404/22, ze dne 22.2.1922, dle něhož: „*Odvolací orgán rozhoduje na základě právních norem platných v době vydání rozhodnutí, a to i tehdy, pokud příslušná právní norma nabyla účinnosti v průběhu odvolacího řízení. Odvolací orgán zruší napadené rozhodnutí jež se přiči zákonu, jež nabyl účinnosti po podání odvolání, a to i tehdy, pokud je napadené rozhodnutí zcela v souladu s právní normou platnou v době jeho vydání, která byla předmětným zákonem zrušena.*“

⁷⁷³ K chybnému odkazu na ust. §88 SpŘ došlo v důsledku koncepčních změn návrhu SpŘ, původní podoba návrhu počítala s předkladem odvolání dotčeným nadřízeným orgánům ze strany prvoinstančního orgánu. Podstatným je závěr č.97 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 19.11.2010: „*Po dobu vyřizování námitek proti závaznému stanovisku obsažených v odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem (§ 149 odst. 4 správního řádu) neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání podle § 90 odst. 6 správního řádu.*“. Poradní sbor v odůvodnění závěru dále vyložil, že ačkoli ust. §149 SpŘ výslovně nestanoví lhůtu pro provedení integrovaného odvolacího přezkumu, na podkladě ust. §6 odst. 1 SpŘ by mělo jít o shodnou lhůtu jako v případě vydání rozhodnutí o odvolání (§90 odst. 6 SpŘ).

odborného orgánu sám „*vlastními silami*“ doplnit nemohl⁷⁷⁴. V novější judikatuře však lze vysledovat i pragmatičtější přístup⁷⁷⁵, dle něhož je nutno každý jednotlivý případ nedostatku v odůvodnění posoudit samostatně, a co více, dle tohoto přístupu je rovněž odvolací orgán s to vypořádat část námitek, které nejsou natolik odborné, že by jejich vypořádání bylo výlučně doménou dotčeného nadřízeného orgánu. Snaha nahlížet na přezkoumatelnost celkového výsledku posouzení bez ohledu na to, zda je argumentace obsažena v rozhodnutí odvolacího orgánu, či v závazném stanovisku dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, je zjevná i z jiných rozsudků⁷⁷⁶. Nastíněné materiální pojetí lze v obou zmíněných rovinách jednoznačně kvitovat, nejde totiž o to, že by soudní judikatura zpochybnila procesní role zúčastněných rozhodujících orgánů, racionálním se jeví (minimálně prizmatem soudní ochrany veřejných subjektivních práv) naopak ponechat v platnosti koordinovaná rozhodnutí vykazující sice některé vady, které však nebyly způsobilé jakkoli poškodit dotčené osoby. Role odvolacího orgánu ve vazbě na postup dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ proto nespočívá pouze v pouhé formální administraci těchto podkladů, ale i v jejich obsahovém hodnocení, spočívajícím v porovnání jejich obsahu s rozsahem a zněním konkrétních odvolacích námitek. Obdržené potvrzení či změna závazného stanoviska představuje nový podklad v odvolacím řízení, což automaticky implikuje postup dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ. Byť jsou změna či potvrzení závazného stanoviska vyvolány podaným odvoláním a mělo by jimi dojít k plnému vypořádání všech relevantních odvolacích námitek, není vyloučeno, že bude účastník řízení ve svém vyjádření nově reagovat na obsah potvrzení či změny závazného stanoviska. Zmíněný požadavek na řádné odůvodnění koordinovaného rozhodnutí, včetně informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SpŘ) vyvolává otázku, jakým způsobem naložit s těmito námitkami a zda případně zajistit jejich vypořádání dotčeným nadřízeným orgánem. Přisuzovat relevanci jen odvolacím námitkám adresovaným dotčenému nadřízenému orgánu k vypořádání by znamenalo *de facto* dílčí koncentraci řízení pro účastníky řízení. Naopak pokud by byl odvolací orgán vždy nucen vyžádat dodatečné stanovisko dotčeného nadřízeného orgánu a následně opětovně vyzvat účastníky řízení k vyjádření, sled úkonů by se mohl dále řetězit, což by mohlo podněcovat k procesním obstrukcím či

⁷⁷⁴ Rozsudek MS v Praze č.j. **9A 219/2012-136** ze dne 29.5.2016, či rozsudek MS v Praze č.j. **5A 241/2011-69** ze dne 4.12.2013.

⁷⁷⁵ Dle rozsudku NSS č.j. **9 As 140/2019-22** ze dne 4.9.2019 je nutno „*vždy přihlídnout k okolnostem jednotlivého případu, k charakteru nevypořádaných námitek a k intenzitě porušení, tedy k tomu, jak velký zásah byl nevypořádáním takových námitek způsobem*“.

⁷⁷⁶ V rozsudku MS v Praze č.j. **10A 177/2017-30** ze dne 12.12.2019 bylo uvedeno: „*Napadené rozhodnutí je s ohledem na popsané vady revizního stanoviska Ministerstva zemědělství nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud přitom doplňuje, že neopomněl zvážit, zda shora popsané nedostatky nepředstavují toliko takový nedostatek, jenž by překlenutelný s přihlédnutím k dalším závěrům vysloveným ministerstvem na jiných místech odůvodnění revizního závazného stanoviska, popř. vysloveným žalovaným na jiných místech odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Dospěl nicméně k závěru, že výše popsané nedostatky nelze ztotožňovat s opomenutím reakce na dílčí, marginální či od podstaty věci odtažitou námitku vznesenou účastníkem řízení. Popsané nedostatky revizního závazného stanoviska a zprostředkovaně pak i Napadeného rozhodnutí dle soudu vybočují z množiny případů, v nichž by snad soud mohl takové nedostatky rozhodnutí správního orgánu překlenout a doplnit vlastní argumentací k zásadním momentům procesní argumentace účastníka řízení.*“.

neodůvodněným průtahům a v konečném důsledku k nemožnosti dovést řízení zdárně do konce. Patrně bude záležet, jak budou tyto námitky koncipovány a co přesně bude jejich obsahem, v obecné rovině lze uvést, že bude nutno opatřit dodatečné vyjádření dotčeného nadřízeného orgánu v situaci, kdy odvolací orgán nebude s to obsah vyjádření svépomocně vypořádat, naopak tomu bude v případě, pokud na toto vyjádření bude možno reagovat s pomocí již nashromážděných podkladů. Případné dodatečné stanovisko, bude-li nezbytné, bude patrně postačující opatřit pouze jednou, a to zřejmě analogicky s poukazem na způsob řešení procesní situace, v níž po výzvě k vyjádření se k podkladům není již činěna další výzva dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ v reakci na zasláná vyjádření. Důvod je nasnadě, je jím právě zamezení případného řetězení neuzavřené řady protichůdných vyjádření účastníků řízení, byť zde jde o řešení kolize vzájemných procesních práv účastníků řízení, kteří mají v řízení rovné postavení. Otázka právní povahy takového dodatečného stanoviska dotčeného nadřízeného orgánu je spíše podružná, ať již bude na takové stanovisko nahlíženo jako na nedílnou součást stanoviska dle § 149 odst. 5 SpŘ či jako na dodatečný přípis dotčeného nadřízeného orgánu, podstatou je jeho obsahová stránka, z níž bude odvolací orgán oprávněn legitimně vycházet.

Rozsah a meze přezkumu dle § 149 odst. 5 SpŘ

Pro rozsah přezkumné činnosti dotčeného nadřízeného orgánu je určující především skutečnost, že jde o integrální součást odvolacího řízení, tedy že postup dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ nelze ztotožnit s přezkumným řízením. Postup dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ je naopak v rámci odvolacího řízení determinován koordinovanou povahou prvoinstančního rozhodnutí a přímo iniciován odvolatelem, a jedná se tak o nedílnou součást odvolacího řízení. Pro odvolací řízení platí, že zákonnost napadeného aktu je posuzována v plném rozsahu a správnost aktu přezkoumávána v rozsahu námitek obsažených v odvolání, popř. tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (§ 89 odst. 2 SpŘ), což musí platit i pro přezkumnou činnost dotčeného nadřízeného orgánu. Na povahu přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ nahlíží shodně i judikatura⁷⁷⁷, která mezi jeho jednotlivé složky zařazuje obě hlediska, tedy jak hledisko zákonnosti, tak hledisko věcné správnosti. Nemožností posoudit věcnou správnost závazného stanoviska by navíc v řadě případů (především bylo-li závazné stanovisko samo o sobě důvodem negativního rozhodnutí), prakticky došlo k negaci účinné obrany proti obsahu negativního koordinovaného rozhodnutí a tím k vyprázdnění odvolacího práva⁷⁷⁸. Pro přezkum dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ se tedy analogicky aplikuje pravidlo v ust. § 89 odst. 2 SpŘ, a to nejen pokud jde o rozsah přezkumu, ale i pokud jde o relevanci procesních vad, nezákonnost závazného stanoviska tak implikují pouze (podstatné) procesní vady, které mohly mít vliv na jeho obsah. Na integrovaný odvolací přezkum dopadá i zásada zákazu *reformatio in peius* (§ 90 odst. 3 SpŘ), daný zákaz se

⁷⁷⁷ Rozsudek NSS č.j. 4 As 20/2013-72 ze dne 30.10.2013, či rozsudek NSS č.j. 9 As 140/2019-22 ze dne 4.9.2019.

⁷⁷⁸ Z rozsudku KS v Českých Budějovicích č.j. 29A 114/2018-179 ze dne 22.1.2019 plyne, že odepření přezkumu věcné správnosti závazného stanoviska EIA implikuje podstatné porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

nepoužije, pakliže je závazné stanovisko v rozporu s právními předpisy či v rozporu s veřejným zájmem, jenž má být tímto aktem chráněn. Možný negativní předpoklad pro zákaz změny k horšímu (podané odvolání účastníka řízení s protichůdnými zájmy) je v kontextu postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ naplněn tehdy, pakliže odvolání jiného účastníka směřuje přímo proti předmětnému závaznému stanovisku. Nestačí proto skutečnost, že jiný účastník podal odvolání, aniž by takové odvolání směřovalo proti danému závaznému stanovisku, jevílo by se totiž nedůvodné, aby dotčený nadřízený orgán mohl změnit k horšímu závazné stanovisko, jehož obsah by byl mimo zájem jiného účastníka řízení, který proti jeho obsahu nebrojil.

Souběh postupu dle § 149 odst. 5 SpŘ a dle § 149 odst. 6 SpŘ

Pokud jde o výsledek přezkumu závazného stanoviska, z hlediska procesních možností počítá ust. § 149 odst. 5 SpŘ pouze s jeho potvrzením či změnou. U potvrzení závazného stanoviska po obsahové stránce nevznikají pochybnosti, pokud jde o jeho změnu, přípustnost změny závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ je *a priori* možná v řadě případů, může jít jak o změnu ze souhlasného stanoviska na stanovisko nesouhlasné, *a vice versa*, ale i o jeho modifikaci, tedy vypuštění zakotvených modalit či naopak zakotvení nových příkazů, podmínek, či výhrad. SpŘ ovšem nepřipouští možnost zrušení závazného stanoviska bez náhrady. Taková restrikce však nemůže znamenat, že by dotčený nadřízený orgán v režimu přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ musel být povinen vždy zhojit veškeré vady, které implikují nezákonnost přezkoumávaného závazného stanoviska tak, aby mohl provést buď jeho změnu, či potvrzení. Jako vady závazného stanoviska mohou být shledány i nedostatky z hlediska zjištění skutkového stavu, nedostatečný okruh opatřených podkladů pro jeho vydání či flagrantní porušení procesního práva při jeho vydání. Nastíněnou problematiku lze *de facto* redukovat na otázku uplatnitelnosti postupu dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, jímž by bylo možné nezákonné závazné stanovisko zrušit, což by nutně muselo vést konsekventně i ke zrušení koordinovaného rozhodnutí v prvním stupni. SpŘ otázku souběhu postupů dle ust. § 149 odst. 5 a 6 SpŘ výslovně neupravuje, ale ani nezapovídá, *a priori* proto nelze vyloučit, aby dotčený nadřízený orgán souběžně s probíhajícím postupem dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ provedl přezkumné řízení a předmětné závazné stanovisko odklidil bez náhrady, na základě čehož by nebylo možno zdárně dokončit probíhající postup dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ zákonem předvídaným výsledkem, tedy změnou či potvrzením závazného stanoviska. Dotčený nadřízený orgán by se poté vůči odvolacímu orgánu musel omezit na sdělení o tom, že odpadl základní předpoklad pro posouzení závazného stanoviska v režimu ust. § 149 odst. 5 SpŘ čili jeho existence. Vymezení okruhu případů, ve kterých bude důvodné k tomuto kroku přistoupit, může v praxi činit problémy, závazná stanoviska jsou kategorií různorodou a vnitřně diferencovanou nejen z hlediska rozdílů mezi jejich typovým obsahem, ale i z hlediska právní úpravy procesu jejich vydávání. Vzhledem k těmto rozdílům nelze u některých druhů závazných stanovisek preferovat jejich změnu před jejich zrušením bez náhrady, v kontextu přezkumu závazných stanovisek lze jako problematickou shledat kupř. stávající podobu právní úpravy posuzování

vlivů na životní prostředí (EIA), v současnosti zakotvující formu závazného stanoviska pro stanovisko EIA, jehož obsahem je komplexní posouzení přípustnosti realizace záměru v širších souvislostech ochrany životního prostředí. Postup před vydáním stanoviska EIA podrobně upravuje EiaZ, v procesu je zapojena řada dotčených orgánů, autorizované osoby, jakož i veřejnost, nadto je proces dle typu záměru rozčleněn na fázi zjišťovacího řízení a fázi vlastního posouzení záměru. Závazné stanovisko EIA tedy může být potenciálně stiženo množstvím vad, které dotčený nadřízený orgán nebude s to odstranit, aniž by výše nastíněný zákonem předurčený postup musel opakovat. Tyto vady pak zjevně nebude možno odstranit v režimu přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, rozsah nápravy by nekonvenoval podstatě opravného řízení, jediným východiskem tak bude zrušení závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. Pokud dotčený nadřízený orgán v těchto specifických procesních situacích přistoupí k provedení přezkumného řízení, pravidlem by mělo být využití institutu zkráceného přezkumu (§ 98 SpŘ), důvody pro tento postup by měly ve většině případů naplňovat zákonné předpoklady pro provedení zkráceného přezkumu. Na místě je reflektovat i časové hledisko, zkrácený přezkum je žádoucí i proto, aby se předešlo nežádoucí situaci, v níž by došlo pouze k zahájení přezkumného řízení a v probíhajícím postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ by nebylo zřejmé, jaký postup bude následně zvolen. Množinu situací, v nichž vyvstává v rámci odvolacího řízení nevyhnutelná potřeba zrušit závazné stanovisko bez náhrady, by *de lege ferenda* odstranilo zakotvení kasačního principu přímo do ust. § 149 odst. 5 SpŘ, respektive zmocnění dotčeného nadřízeného orgánu přezkoumávané stanovisko bez náhrady zrušit, jehož právním názorem by byl prvoinstanční dotčený orgán vázán dle ust. § 90 odst. 1 písm. b) SpŘ *per analogiam*. V současné procesní realitě ovšem v krajních případech nezbyvá než akceptovat přezkum dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ v průběhu odvolacího řízení, jehož užitím je z procesní nevyhnutelnosti zmíněný absentující kasační princip fakticky suplován. I tak je ovšem zjevná subsidiarita postupu dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, který pochopitelně nelze aplikovat ve vztahu ke všem nezákonnostem závazného stanoviska, naopak u vad zákonnosti, které lze odstranit změnou závazného stanoviska v režimu ust. § 149 odst. 5 SpŘ, je nutno upřednostnit postup dle tohoto ustanovení a provést nápravu právě změnou závazného stanoviska. Prioritu má tedy nepochybně probíhající přezkum dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ a k provedení přezkumného řízení lze přistoupit až jako *ultima ratio* v případě, kdy nebude možno shledanou nezákonnost odstranit v rámci postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Jakkoli byla očividným záměrem zákonodárce snaha připustit maximum možných změn a racionalizovat tak řízení, v řadě případů může být těžiště řízení přeneseno do odvolacího řízení. To se také v aplikační praxi zřetelně ukazuje, mnohdy jsou neodůvodněná (nepřezkoumatelná) závazná stanoviska od základu odůvodňována dotčenými nadřízenými orgány. V souvislosti s tím se však odkrývá další část problému, totiž přípustnost změny závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ (ať již pokud jde o změnu posouzení, či „dodůvodnění“ závazného stanoviska) vyvolává otázky i s ohledem na zákaz překvapivých rozhodnutí a ztrátu možnosti procesní obrany proti

této změně. Legitimní očekávání lze v obecné rovině vnímat jako právem chráněný nárok subjektu na udržení určitého stavu a současně nárok právní ochranu proti jakékoliv změně tohoto stavu. V obecné rovině je problematickým stav, kdy při změně prvoinstančního rozhodnutí odvolacím správním orgánem účastník řízení nemá možnost se k provedené změně včasně a jejího odůvodnění (či jen k nově nastíněnému odůvodnění) vyjádřit, a v odvolacím řízení tak může dle povahy věci změna rozhodnutí kolidovat s výše uvedenými zásadami. Totéž pak platí v kontextu koordinovaných rozhodnutí, kdy změna kladného závazného stanoviska na záporné (či naopak ze záporného na kladné v řízení s účastí subjektů s protichůdnými zájmy), určující pro obsah rozhodnutí odvolacího správního orgánu, je konečná, bez možnosti tento výsledek zvrátit dalším opravným prostředkem. Minimálně u změn závazného stanoviska jako celku (ze souhlasného na nesouhlasné, či naopak), lze vznést vcelku legitimně pochybnosti, zda je taková změna přípustná s ohledem na výše zmíněnou zásadu zákazu změny k horšímu a zásah do práv ostatních účastníků. V případě odvolacího přezkumu koordinovaných rozhodnutí je však provedená změna rozhodnutí poněkud paradoxně pro účastníky řízení příznivější nežli v případě nepodmíněných (jednoduchých) rozhodnutí, jelikož úkon, jímž je provedena změna závazného stanoviska, se stává součástí správního spisu odvolacího řízení, přičemž postupem dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ je účastníkům řízení umožněno seznámit se s jeho obsahem a zároveň garantováno právo se k němu vyjádřit a konfrontovat tak odvolací orgán se svým stanoviskem. Tímto způsobem je absence další přezkumné instance při změně věcného náhledu v řízení relativizována a právo vyjádřit své stanovisko (§ 36 odst. 2 SpŘ) lze vnímat zřejmě jako postačující k řádnému uplatnění práv změnou dotčeného účastníka řízení⁷⁷⁹, minimálně pak v případě dílčích změn, které lze považovat za přípustné⁷⁸⁰, ostatně doplnění či revizi odůvodnění lze činit v rámci odůvodnění potvrzení závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ⁷⁸¹.

Sporné otázky střetu postupů dle ust. § 149 odst. 5 a 6 SpŘ se netýkají jen jejich souběhu, ale i přípustnosti provedení přezkumného řízení v situaci, kdy bylo již závazné stanovisko posouzeno v režimu ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Přezkumné řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ lze provést i následně, ačkoli bylo totéž závazné stanovisko již přezkoumáno dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ v odvolacím řízení. Opačný závěr z judikatury⁷⁸², dle něhož bylo-li závazné stanovisko podrobeno přezkumu nadřízeného orgánu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, nelze ve vztahu k němu

⁷⁷⁹ Uvedené koresponduje rovněž s obecně pojatou představou předvídatelnosti rozhodnutí, srov. náleží ÚS sp.zn. I.ÚS 777/07 ze dne 31.7.2008.

⁷⁸⁰ Z rozsudku NSS č.j. 6 As 201/2017-40 ze dne 28.3.2018 vyplývá, že zásada dvojinstančnosti neznamená, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy v plném rozsahu následně prověřen v instancním postupu.

⁷⁸¹ Jde o situaci analogickou postupu dle ust. §90 odst. 1 písm. c) SpŘ, přičemž taková změna bude učiněna v odůvodnění potvrzujícího závazného stanoviska.

⁷⁸² Z rozsudku MS v Praze č.j. 9A 219/2012-136 ze dne 29.5.2015 lze cit.: „Postup správních orgánů podle § 149 odst. 5 správního řádu z roku 2004 (upravujícího zrušení, resp. změnu nezákonného závazného stanoviska z podnětu správního orgánu) ve věci přezkumu stejné právní otázky je omezen pro případ, že již nedošlo k přezkumu této otázky v rámci odvolacího řízení postupem podle § 149 odst. 4 téhož zákona. Bylo by totiž proti smyslu koncepce přezkumného řízení, aby byla stejná právní otázka přezkoumávána stejným odborným správním orgánem opakovaně.“

provést následně přezkumné řízení. S uvedeným názorem, tedy že provedení přezkumného řízení je omezeno pouze na případy, kdy dosud nedošlo k přezkumu postupem dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, se nelze ztotožnit. Uvedený postup nejen že SpŘ nevylučuje, neobstojí ale ani argument smyslem koncepce přezkumného řízení, tedy aby stejná právní otázka nebyla přezkoumávána stejným odborným správním orgánem opakovaně. Postup dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ je totiž součástí odvolacího řízení, nejde tedy o opakovaný přezkum. Naopak platí, že přezkumnému řízení lze podrobit nepochybně i prvostupňové rozhodnutí, přestože bylo již jednou v odvolacím řízení posouzeno a z hlediska zákonnosti obstálo, byla-li zákonnost tohoto rozhodnutí vyhodnocena nesprávně. Dále, ust. § 149 odst. 5 SpŘ výslovně nezohledňuje postavení ÚSC při vydávání závazných stanovisek v samostatné působnosti (závazná stanoviska orgánu obce jsou předmětem přezkumu KÚ či MHMP v přenesené působnosti, závazná stanoviska orgánů VÚSC jsou předmětem přezkumu resortně příslušným ústředním správním úřadem). Systematickým výkladem lze dovodit, že obecné pravidlo v ust. § 90 odst. 1 SpŘ cílí na rozhodnutí vydaná v samostatné působnosti, což jsou i koordinovaná rozhodnutí, je-li jeden z komponentů rozhodnutí (závazné stanovisko) vydán v rámci samostatné působnosti jakožto projev vůle místní samosprávy. Platí-li nemožnost změny rozhodnutí v samostatné působnosti pro odvolací orgán, musí platit i nemožnost změny závazného stanoviska vydaného v samostatné působnosti pro dotčený nadřízený orgán dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, v opačném případě by šlo o patovou situaci, kdy by odvolací orgán nemohl změnu nikterak promítnout do druhostupňového rozhodnutí. Nelze-li proto postupem dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ potvrdit závazné stanovisko v samostatné působnosti, přichází v úvahu již zmíněný nástroj v podobě uplatnění přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. Zákaz změn patrně nelze vnímat zcela rigorózně, je-li podstatou zákazu ochrana autonomie vůle ÚSC ve sféře samostatné působnosti, uplatněním teleologického výkladu lze připustit ryze formální změny závazného stanoviska (kupř. oprava závazné části spočívající v doplnění chybějících právních ustanovení, dílčí upřesnění odůvodnění apod.), které nijak neingerují do autonomní sféry ÚSC.

Právní povaha úkonu dle § 149 odst. 5 SpŘ

Výsledkem postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ je buď změna nebo potvrzení závazného stanoviska, které se stalo součástí koordinovaného rozhodnutí v prvním stupni, jde o dílčí úkon v rámci odvolacího řízení, jehož obsah je pro odvolací orgán závazný. Jde-li o právní povahu tohoto úkonu, lze zvažovat, zda jde rovněž o závazné stanovisko ve smyslu ust. § 149 odst. 1 SpŘ, či o jiný úkon dle 4. části SpŘ, byť se závazným účinkem pro odvolací orgán, jakož i to, zda je případně namístě rozlišovat tuto formu v závislosti na výsledku posouzení dle toho, zda dojde ke změně závazného stanoviska či k jeho potvrzení. Pojmovým znakem závazného stanoviska je jednak skutečnost, že nejde o samostatné rozhodnutí ve správním řízení (negativní znak), přičemž současně musí jít o úkon učiněný na základě zákona (zákonný podklad), jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (závaznost). Jde-li o první znak, úkon dotčeného nadřízeného orgánu bezpochyby samostatným rozhodnutím není, tím je

až rozhodnutí odvolacího orgánu. Přestože závaznost úkonu v ust. § 149 odst. 5 SpŘ explicitně vyjádřena není, plyne z povahy tohoto dílčího přezkumu, který slouží ke konečnému posouzení části prvostupňového koordinovaného rozhodnutí odborně způsobilým orgánem. Účelem zajištění potvrzení či změny závazného stanoviska není opatřit v řízení odborný podklad, který by podléhal následnému hodnocení odvolacího orgánu, nejde tu primárně o ustanovení o opatřování podkladů, směřující k zajištění součinnosti při řešení odborných otázek, svým charakterem jde naopak o samonosné kompetenční ustanovení, zakotvující závazné rozdělení procesních rolí v rámci odvolacího přezkumu. To je určující pro povahu úkonu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ jakožto závazného výsledku dílčího přezkumu, který musí být odvolacím orgánem akceptován. Změna či potvrzení závazného stanoviska je taktéž úkonem se zákonným podkladem, čímž je splněn i poslední požadavek (zákonný podklad), byť tento požadavek primárně cílí na zvláštní právní předpisy a tam zakotvená závazná stanoviska, které, ať již výslovně na tuto obecnou úpravu odkazují, či v souladu s materiálním pojetím v těchto předpisech instituty uvedené svou povahou závaznému stanovisku odpovídají. S ohledem k výše uvedenému lze dospět k tomu, že výsledek postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ naplňuje definiční znaky závazného stanoviska, nelze proto shledat důvody k tomu považovat výsledek postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ za akt *sui generis*. Ostatně přezkum závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ materiálně není nic jiného než opětovné projednání předmětu závazného stanoviska dotčeným nadřízeným orgánem. Výsledek tohoto přezkumu by proto měl být vydáván v totožné právní formě, v níž byl vydán přezkoumávaný úkon, byť v případě potvrzení závazného stanoviska tento potvrzující úkon v projednávané věci nepřináší po obsahové stránce žádné novum a jde toliko o závazné stanovisko *pro forma*. Závěr, že by byl výsledek postupu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ závazným stanoviskem jen v případě změny, je v řadě ohledů problematický, neuspokojivě řeší minimálně rozdíl mezi změnou přezkoumávaného závazného stanoviska a jeho potvrzením, povaha aktu by totiž byla dána *ex eventu* dle toho, k jakému věcnému závěru by dotčený nadřízený orgán dospěl. Zatímco potvrzení závazného stanoviska lze v odvolacím řízení pouze akceptovat, jeho případnou změnu je nutno promítnout přímo do výroku odvolacího rozhodnutí shodným způsobem, jako je tomu v případě vztahu závazného stanoviska a koordinovaného rozhodnutí v prvním stupni, přičemž v tomto druhém případě nemůže být pochyb o tom, že jde v podstatě o nové závazné stanovisko, které plně či částečně substituuje prvostupňové závazné stanovisko. Z těchto důvodů je namístě výklad, že výsledek přezkumu dle § 149 odst. 5 SpŘ je závazným stanoviskem vždy⁷⁸³, přičemž v případě potvrzení půjde v podstatě pouze o verifikační závazné stanovisko procesního charakteru, zatímco v případě jeho změny bude rovněž závazným stanoviskem i co do svého obsahu, a to buď stojícím samostatně, či ve vazbě na obsah

⁷⁸³ Závěr č.71 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 15.12.2008: „Za předpokladu, že bude námitkám odvolatele vyhověno, bude se závazné stanovisko rovněž měnit formou závazného stanoviska, a to z důvodu shodných právních účinků.“. Též stov. HANDRLICA, Jakub. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem: nové formy správní činnosti po 1.1.2007. *Právní fórum*. 2006, 3(10), 366-372. ISSN 1214-7966.

závazného stanoviska dotčeného orgánu. Dlužno dále dodat, že zákonná konstrukce přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení vychází, bez ohledu na výsledek přezkumu, ze schématu tzv. čisté subsumpce. Odvolatel přezkum závazného stanoviska samostatně neinicuje, podaným odvolání toliko nepřímou (zprostředkovaně) zakládá povinnost odvolacího orgánu *ex officio* závazné stanovisko dotčeného nadřízeného orgánu obstarat. Závěr o tom, že akt dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ je pojmově závazným stanoviskem, vyslovila i judikatura⁷⁸⁴, aniž by ovšem soud blíže tyto důvody argumentoval⁷⁸⁵. V rámci soudního přezkumu koordinovaných rozhodnutí není o aspektu závaznosti těchto úkonů pochyb, což je pro rozsah soudního přezkumu v podstatě jediným rozhodujícím znakem, jelikož ust. § 75 odst. 2 SŘS na závazná stanoviska terminologicky nenavazuje. Specifickou situací je případ zpětvzetí odvolání proti koordinovanému rozhodnutí ve fázi, kdy již existuje jedno či více změnových závazných stanovisek dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Zpětvzetí odvolání resultuje *ex lege* v zastavení řízení, o čemž správní orgán vydá deklaratorní usnesení (§ 91 odst. 3 SpŘ). Změnové závazné stanovisko dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, vydané v mezidobí od zahájení do ukončení řízení, však nelze pominout, naopak takové závazné stanovisko představuje způsobilý důvod obnovy zpětvzetím ukončeného správního (odvolacího) řízení. Opačnou je naopak procesní situace, v níž bylo změnové závazné stanovisko dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ vydáno bez právního podkladu v důsledku chybně vyhodnoceného obsahu odvolání či na základě opožděného či nepřijatelného odvolání, v takovém případě by sice formálně vzato nebylo možno z takového úkonu vycházet v odvolacím řízení, závěry dotčeného nadřízeného orgánu by však nebylo možno zcela pominout. Jak bylo již uvedeno výše, důvodem nezákonnosti koordinovaného rozhodnutí v prvním stupni je rovněž absence zákonem vyžadovaného závazného stanoviska. Lze zvažovat, do jaké míry je tato absence závazného stanoviska v prvoinstančním rozhodnutí zhojitelná v odvolacím řízení, a jaké jsou procesní možnosti nápravy takového rozhodnutí v rámci jediného projednání odvolacím orgánem. *De lege lata* je zřejmě namísto takovou vadu nutno vnímat rigorózně jakožto nezhojitelnou vadu, implikující vždy zrušení rozhodnutí a vrácení věci do prvního stupně. Právo být seznámen s opatřeným (zcela novým) závazným stanoviskem již zřejmě nelze považovat za adekvátní možnost procesní obrany, uvedený postup by nadto představoval nepřijatelné rozšíření předmětu odvolacího řízení. *De lege ferenda* lze však kalkulovat i s postupem, v rámci něhož by bylo v průběhu odvolacího řízení dodatečně opatřeno chybějící závazné stanovisko, které by bylo možno na základě nesouhlasu některého z účastníků podrobit integrovanému odvolacímu přezkumu a dle výsledku tohoto posouzení pak patřičně změnit nezákonné prvoinstanční koordinované rozhodnutí. Takový postup (koncentrace vydání závazného stanoviska a bezprostředně provedený přezkum) by nemusel ve

⁷⁸⁴ Nutno podotknout, že jako *obiter dictum*. Srov. rozsudek NSS č.j. **6 As 201/2017-40** ze dne 28.3.2018.

⁷⁸⁵ Argumentačně dostačující není ani další rozsudek NSS č.j. **4 As 241/2014-30** ze dne 19.2.2015 s konstatací, že: „závazné stanovisko žalovaného vydané v posuzované věci podle § 149 odst. 4 SpŘ představuje závazný podklad územního rozhodnutí o umístění navrhované stavby(...)“, následně uzavírá: „Úkon žalovaného proto má stejnou formu jako posuzovaný úkon jemu podřízeného správního orgánu, tj. formu závazného stanoviska, což je v něm ostatně také výslovně uvedeno.“

všech případech vést ke zkrácení práv účastníků řízení čili nezákonnosti výsledku odvolacího řízení. Problematické důsledky může v kontextu integrovaného odvolacího přezkumu vyvolat i dvojitá či vícenásobná subsumpce závazného stanoviska ve vícero koordinovaných rozhodnutích. Totiž bude-li závazné stanovisko (např. závazné stanovisko EIA) pravomocně promítnuto v určité podobě v jednom rozhodnutí, a v jiném navazujícím řízení dojde v rámci odvolacího přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ ke změně tohoto závazného stanoviska EIA, je otázkou, zda tato skutečnost vskutku zakládá obnovu prvního navazujícího řízení na podkladě ust. § 149 odst. 7 SpŘ, tím spíše pokud by změnou byla dotčena část závazného stanoviska, která se netýkala předmětu předešlého navazujícího řízení. Obnova řízení by byla v takovém případě patrně nevyhnutelným důsledkem, správní orgán nedisponuje správním uvážením, zda řízení obnovit či nikoli, nadto neuplatněním obnovy předešlého navazujícího řízení by fakticky existovaly dvě rozdílné verze závazného stanoviska EIA. Ve fázi posuzování předpokladů pro nařízení obnovy řízení (*iudicium rescindens*) nemá místo ani materiální posouzení provedené změny a jejího reálného dopadu pro předešlé navazující řízení, takové řešení nemá oporu v zákoně, materiální posouzení lze zvažovat až ve fázi nového rozhodování (*iudicium rescissorium*).

8.1.2. Samostatný přezkum závazných stanovisek

Širší působnost SpŘ z roku 2004 oproti předchozí úpravě ve SpŘ z roku 1967 vedla k potřebě zakotvit přezkumné řízení jakožto obecný dozorčí prostředek⁷⁸⁶. Obecná úprava přezkumu v ust. § 94 a násl. SpŘ je koncipována jako formalizované správní řízení ve smyslu ust. § 9 SpŘ⁷⁸⁷. Byť je přezkumné řízení primárně nástrojem instančního dozoru nad zákonností správních rozhodnutí, uplatňuje se i ve vztahu k jiným formám správní činnosti, ve vztahu k OOP (§ 174 odst. 2 SpŘ), veřejnoprávním smlouvám (§ 165 SpŘ), a konečně i ve vztahu k závaznému stanovisku lze uplatnit samostatný dozorčí prostředek v podobě přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. Ust. § 149 odst. 6 věta první SpŘ stanoví, že: „*Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko.*“, čímž jsou přímo aktivována ustanovení o přezkumném řízení, s ohledem na specifika závazných stanovisek jde však *de facto* pouze o přiměřenou aplikaci⁷⁸⁸. Diskrepance jsou patrné hned při vymezení rámce přezkumu, dle textace ust. § 149 odst. 6 SpŘ jde o nezákonné závazné stanovisko, což nekoresponduje s definovaným hlediskem přezkumu (§ 94 odst. 1 SpŘ), jímž je šířeji pojatý

⁷⁸⁶ Prostředek dozoru představuje ve vztahu k dotčeným osobám nenárokový přezkum, sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení není přezkoumatelné ve správním soudnictví. Srov. rozsudek NSS č.j. 7 As 55/2007-71 ze dne 14.2.2008.

⁷⁸⁷ Rovněž institut rozhodnutí mimo odvolací řízení dle ust. §65 zák.č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), nepředstavoval bezprocedurálně vydaný akt. Dle V. Vopálky v publikaci VOPÁLKA, Vladimír. ŠIMŮNKOVÁ, Věra. ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1999. 392 s. ISBN 80-7179-172-5. Str. 198: „(...) *dojde-li k závěru, že je zde pravděpodobnost porušení zákona, řízení zahájí podle § 18 odst. 2 věta druhá. Teprve po zahájení řízení poskytuje prostor pro plnohodnotné přezkoumání věci, včetně případného dokazování.*“

⁷⁸⁸ Použitelností jednotlivých ustanovení se zabýval závěr č.71 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 15.12.2008, dle něhož jsou nepoužitelná ust. §94 odst. 2 až 4, ust. §95 odst. 3 až 5, ust. §96 odst. 3 a ust. §99 SpŘ.

soulad s právními předpisy (§ 2 SpŘ), který by tak měl být kritériem posouzení i pro přezkum závazných stanovisek. Nezákonností závazného stanoviska se rozumí nejen nezákonnost aktu jako takového⁷⁸⁹, nezákonnost implikují i procesní vady, které mohly mít vliv na zákonost jeho obsahu, což vyplývá z ust. § 96 odst. 2 SpŘ⁷⁹⁰. Jestliže jiný správní orgán při své úřední činnosti zjistí nezákonnost závazného stanoviska, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí (§ 149 odst. 6 věta druhá SpŘ). Koncepce přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ neslouží ale jen jako posteriorní kontrola zákonosti ve vazbě na samostatný důvod obnovy navazujícího řízení (§ 149 odst. 7 SpŘ), přezkumné řízení lze ve vztahu k závaznému stanovisku provést i před zahájením či v průběhu navazujícího řízení (kap. 8.1.1).

Záhy po přijetí SpŘ z roku 2004 se však ukázalo, že kontrolní mechanismus v podobě formalizovaného dozorčího řízení v kontextu značně specifické typové povahy závazných stanovisek generuje celou řadu problematických otázek, ostatně nejinak tomu bylo i v případě jiných forem správních činností, jmenovitě u OOP. Problematika má význam nejen doktrinální, ale především pak aplikačně praktický. Předně, jde-li o povahu přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ a jeho výsledku, v nauce převažuje názor, že přezkum dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ je postupem dle 4. části SpŘ a nikoli správním řízením dle 2. části SpŘ, přičemž výsledek přezkumu je svou povahou taktéž závazným stanoviskem s tím, že jde toliko o propůjčenou formu rozhodnutí⁷⁹¹. Dle tohoto přístupu daný akt naopak nemůže být rozhodnutím v pojetí ust. § 67 SpŘ, jelikož nesplňuje materiální znak, totiž přímo nezakládá, nemění ani neruší práva či povinnosti. To má i další důsledek, a to že proti výsledku přezkumu nelze podat odvolání či rozklad, v tomto ohledu by pak mělo být formulováno poučení. Pochybnost v tomto ohledu vyvolává především otázka účastenství, z důvodu výše zmíněné specifické povahy přezkumného postupu lze vyjít z teze, že tento specifický přezkumný postup nemá žádné účastníky řízení⁷⁹², a to s přihlédnutím ke specifčnosti celé konstrukce, v běžném případě by bezesporu šlo o *contradictio in adiecto*. Tím však není rozřešena otázka, které osoby vyrozumět o zahájení procesu a o jeho výsledku, v souvislosti s tím pak vzniká s ohledem na doručování i problém s určením okamžiku nabytí právní moci takového výsledného rozhodnutí⁷⁹³. Okruh

⁷⁸⁹ Rámcem přezkumu je dle ust. §94 SpŘ rozpor s právními předpisy, tedy legalita v nejširším smyslu, k nezbytnosti takového pojetí blíže srov. výklad V.Vopálky k ust. §65 SpŘ z r. 1967 v publ. VOPÁLKA, Vladimír. ŠIMŮNKOVÁ, Věra. ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1999. 392 s. ISBN 80-7179-172-5.

⁷⁹⁰ Ust. §96 odst. 2 věta druhá SpŘ, dle něhož: „K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.“, je v rámci úpravy přezkumného řízení sice obdobou pravidla v odvolacím řízení (§89 odst. 2 SpŘ), nicméně svým obsahem se vymyká rámci přezkumného řízení (legalita), neorganicky působí zmínka o relevanci vad, které mohly mít vliv na (věcnou) správnost daného aktu.

⁷⁹¹ Např. VEDRAL, Josef. Závazná stanoviska a jejich přezkum. *Stavební právo: bulletin*. 2016, roč. XX, č. 2, 7-15. ISSN 1211-6386. Srov. též závěr č.122 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 22.3.2013, z něhož lze cit.: „Přezkumné řízení, které se vede o závazném stanovisku, nelze považovat za správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale za postup podle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se aplikují přiměřeně. Pokud se závazné stanovisko, které je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí, a nikoli samotným rozhodnutím, ruší nebo mění, správní orgán o tom vydává rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se však nelze odvolat.“

⁷⁹² Dle výše zmíněného závěru č.122 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 22.3.2013 jde o řízení bez účastníků řízení.

⁷⁹³ Dodatek k závěru č.122 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 25.10.2013 stanoví, že: „Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu se oznamuje doručováním stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou

dotčených osob pak bude záležet na tom, zda bylo v době probíhajícího přezkumu zahájeno navazující řízení a případně v jaké fázi se toto řízení nachází⁷⁹⁴, situaci komplikuje i fakt, že okruh účastníků navazujícího řízení nadto nemusí být v určité fázi finalizován⁷⁹⁵. Ve fázi probíhajícího navazujícího řízení je tedy v rámci probíhajícího přezkumu namísto komunikovat se stávajícími účastníky navazujícího řízení, probíhající přezkum v předprocesní fázi správního řízení by pak odůvodňoval komunikaci toliko s žadatelem o vydání závazného stanoviska. K povaze přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ představuje jistou paralelu i povaha přezkumného řízení ve vztahu k OOP⁷⁹⁶, kde existuje obdobný problém inkompatibility přezkumného řízení a formy rušeného aktu (OOP). Otázkami, zda lze vůbec hovořit o správním řízení v obecném významu, zda má nějaké účastníky, a co je vlastně výsledkem takového přezkumu, zda opět OOP či rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 SpŘ, se zabývala judikatura⁷⁹⁷. Zmíněný rozsudek odmítl gramatický výklad a k terminologii SpŘ konstatoval, že: „*Ze samotné skutečnosti, že zákonodárce označil přezkum územního plánu za řízení, nelze dovozovat, že se jedná se o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu*“. Soud dále vyšel z toho, že pokud v procesu pořizování OOP pojmově nemohou figurovat jmenovitě určené osoby (jde o blíže neurčený okruh osob), nelze takové postavení osobám přisuzovat ani v procesu přezkumu OOP, deregulace území v důsledku zrušeného územního plánu v přezkumném řízení má proto opět formu OOP⁷⁹⁸. Navzdory některým odlišnostem lze uvedené závěry vztáhnout i na posouzení povahy přezkumného řízení ve vztahu k závazným stanoviskům. Z jazykového výkladu pojmu „*řízení*“ z totožných důvodů nelze vyjít, pojem „*řízení*“ SpŘ užívá *promiscue*⁷⁹⁹ a lze jím rozumět dle kontextu obecně jakýkoli postup dle SpŘ, nejen tedy (formalizované) správní řízení dle ust. § 9 SpŘ. V režimu ust. § 149 odst. 6 SpŘ jsou aplikovatelnými ustanoveními dále zkrácený přezkum (§ 98 SpŘ), jakož teoreticky i tzv. autoremedurní přezkum (§ 95 odst. 2 SpŘ)⁸⁰⁰. V případě nezákonnosti závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ patrně není vyloučeno přezkoumat rovněž primární (prvostupňové) závazné stanovisko na základě

účastníkům řízení, v němž bylo přezkoumávané závazné stanovisko podkladem pro rozhodnutí. Toto rozhodnutí nabývá právní moci oznámením.“

⁷⁹⁴ Navazující řízení může být jak ve fázi prvostupňového rozhodování, odvolacího řízení, či může jít již o pravomocné koordinované rozhodnutí, či se věc může naopak nacházet teprve v předprocesní fázi dosud nezahájeného navazujícího řízení.

⁷⁹⁵ Jde předně o problematiku účasti ekologických spolků ve správních řízeních. Účast v probíhajícím správním řízení mohou nárokovat i spolky založené po zahájení řízení (viz rozsudek NSS č.j. **7 As 25/2012-21** ze dne 27.4.2012).

⁷⁹⁶ Viz rozsudek NSS č.j. **4 AOs 3/2013-33** ze dne 24.10.2013. Užití pojmu *správní akt* v právní větě rozsudku publ. pod č. 3005/2014 Sb. NSS: „*Správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. a části šesté správního řádu z roku 2004, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak.*“ je v daném kontextu nepřipadné, jelikož jde naopak toliko o rozhodnutí dle ust. §67 SpŘ, vykazující znaky OOP.

⁷⁹⁷ Rozsudek rozšířeného senátu NSS č.j. **5 As 85/2015-36** ze dne 27.6.2016.

⁷⁹⁸ Shodně též VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664. Str. 1390.

⁷⁹⁹ Ust. §149 odst. 2 SpŘ hovoří o „*řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko*“, ust. §172 odst. 3 SpŘ upravuje „*řízení o návrhu opatření obecné povahy*“.

⁸⁰⁰ Dle ust. §95 odst. 2 SpŘ: „*Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.*“. Případnou aplikovatelnost však komplikují zmíněné výkladové nejasnosti ohledně určení účastníků řízení, a to jak v otázce iniciace tohoto postupu, tak i ve vztahu k dalším předpokladům jeho uplatnění.

přiměřené aplikace ust. § 95 odst. 3 SpŘ. To by mělo být preferovanou variantou, rozsah zrušení je určující pro posouzení obnovy řízení, zrušení pouze závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ by neumožnilo ke škodě věci docílit obnovy navazujícího řízení rovnou do prvního stupně. Dále, rozhoduje-li dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ vedoucí ústředního správního úřadu, na základě odkazu v ust. § 95 odst. 6 SpŘ rozhodování vyžaduje předchozí stanovisko rozkladové komise. Jde-li o způsob rozhodnutí, v běžném přezkumném řízení platí, že rozhodnutí lze změnit či zrušit a věc vrátit správnímu orgánu (§ 97 odst. 3 SpŘ), eventualita, odpovídající zrušení a zastavení řízení (§ 90 odst. 1 písm. a) SpŘ) chybí. V případě přezkumu závazných stanovisek se uplatní přímo ust. § 149 odst. 6 SpŘ, umožňující buď závazné stanovisko změnit, či zrušit, přičemž v případě zrušení zákon nevyžaduje určení, zda se věc vrací do „řízení“ či se toto „řízení“ zastavuje, další postup by měl být seznatelný z odůvodnění rozhodnutí.

Přezkum běžných stanovisek

Letmou zmínku zaslouží i mimoodvolací přezkum nezávazných podkladových aktů, které jsou taktéž projevem koordinace činnosti správních orgánů. Nezávazné podkladové úkony (stanoviska, vyjádření) podléhají dozorčímu prostředku dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ s přiměřenou aplikací ustanovení o přezkumném řízení⁸⁰¹, přezkum závazných stanovisek je ovšem z tohoto režimu dle zásad speciality vyňat a podléhá zvláštnímu ust. § 149 odst. 6 SpŘ, jak bylo osvětleno výše. V případě běžných stanovisek jde dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ o bezprocedurálně vydávané usnesení⁸⁰² *ex officio* tímž správním orgánem, který stanovisko vydal, ke zrušení úkonu dochází *ex tunc*, nestanoví-li zvláštní předpis jiný postup. Pro zrušení nejsou stanoveny fixní lhůty⁸⁰³, na běžná stanoviska dopadá obecné pravidlo zakotvené přímo v ust. § 156 odst. 2 SpŘ, dle něhož lze usnesení vydat pouze po dobu, po kterou trvají právní účinky zrušovaného úkonu. Sporný může být výklad tohoto pravidla u podkladových stanovisek pro různá správní rozhodnutí, lze však dovodit, že jsou-li tyto nezávazné podkladové akty předepsány jako podklad pro správní rozhodnutí, formálně vzato jejich právní účinky trvají až do vydání správního rozhodnutí, pro něhož jsou určena a jehož jsou podkladem. Ačkoli nejde o závazné podklady, i přesto však jejich nezákonnost (nesprávně zjištěný stav věci, nedostatek podkladů, posouzení zjevně odporující poznatkům oboru apod.) může způsobit nezákonnost výsledného správního rozhodnutí. U běžných stanovisek na rozdíl od závazných stanovisek absentuje formalizovaný mechanismus revize správního rozhodnutí (§ 149 odst. 6 a odst. 7 SpŘ), tato běžná stanoviska ale ani nelze, jak je výše dovozeno, zrušit dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ po právní moci správního rozhodnutí. Nezákonnost běžného stanoviska jde tak přímo na vrub zákonnosti

⁸⁰¹ Z důvodové zprávy ke SpŘ (sn.tisk č. 201/0, IV.vol.období PSP ČR), lze cit.: „Intenzita zásahu do práv dotčených osob je v případě úkonu, který byl vydán v rozporu s právními předpisy, větší než v případě konverze (tj. usnesení, kterým se úkon opravuje dle § 156 odst. 1 správního řádu, pozn. NSS), protože může mít zásadní vliv na práva nabytá v dobré víře, proto je třeba jej rušit formálně v přezkumném řízení. Zpravidla se bude jednat o zkrácené přezkumné řízení (...)“.

⁸⁰² Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664. Shodně závěr č.60 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 8.10.2007.

⁸⁰³ Srov. též rozsudek MS v Praze č.j 7 A 86/2011-42 ze dne 27.6.2013: „Pro vydání usnesení dle § 156 odst. 2 správního řádu z roku 2004, jímž se ruší vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy, neplatí lhůty pro zahájení a vydání rozhodnutí v přezkumném řízení uvedené v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 citovaného zákona.“.

správního rozhodnutí, což odůvodňuje provedení přezkumného řízení přímo správního rozhodnutí dle ust. § 94 a násl. SpŘ, popřípadě představuje důvod obnovy dle ust. § 100 odst. 1 písm. a) SpŘ, ukázal-li se opatřený podklad nepravdivým.

8.1.3. Přezkum závazných stanovisek dle stavebního zákona po novele stavebního zákona č. 225/2017 Sb.

Přezkum koordinovaných rozhodnutí dle StZ od účinnosti SpŘ až do 31.12.2017 bez odchylek podléhal obecnému režimu SpŘ. Novelou zák. č. 225/2017 Sb. (účinnost od 1.1.2018), jejímž leitmotivem byla snaha urychlit povolovací procesy stavebních záměrů, byly do ust. § 4 StZ nově vloženy odst. 9, 10 a 11, čímž došlo k významné koncepční změně režimu přezkumu závazných stanovisek v rámci koordinovaného rozhodování dle StZ. Zásah do přezkumných postupů v takovém rozsahu si zaslouží bližší exkurz, specialita takového rozsahu byla v právním řádu bezpochyby novum, v rámci předmětné novelizace vyvolala značné kontroverze především právě zvláštní úprava ust. § 4 odst. 9,10,11 StZ⁸⁰⁴. Zmíněná část novelizace StZ, k níž v důsledku její geneze neexistuje ani důvodová zpráva⁸⁰⁵, pak byla poměrně záhy v řadě aspektů podrobena doktrinální oponentuře, v literatuře se vyskytly nejen pokusy o její konstruktivní výklad⁸⁰⁶, dle jiných názorů právní úprava po konfrontaci s ústavněprávními východisky správního řízení neobstojí⁸⁰⁷. Nesporným faktem však zůstává, že v souvislosti s novelizací vyvstala řada závažných a obtížně řešitelných výkladových problémů, na které bylo ostatně poukazováno již v průběhu legislativního procesu, navzdory probíhajícímu živému akademickému diskurzu se však správní praxe od počátku roku 2018 musela s novou úpravou řídit a interpretačně vypořádat.

V rámci rozboru vloženého ust. § 4 odst. 9 StZ lze nastolit 3 okruhy otázek - 1) otázka výluky přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, 2) otázka časové limitace odvolacího přezkumu a konečně 3) otázka rozsahu odvolacího přezkumu. Ve vztahu k první otázce je předně nutno zodpovědět, zda je ust. § 4 odst. 9 StZ ve vztahu speciality k obecnému ust. § 149 odst. 5 SpŘ (integrováný odvolací přezkum závazných stanovisek), či je ust. § 4 odst. 9 StZ v poměru speciality toliko k ust. § 149 odst. 6 SpŘ (samostatný přezkum závazných stanovisek). Textace ust. § 4 odst. 9 věta první StZ⁸⁰⁸ nasvědčuje první možnosti, kdy zákonodárce formálně vzato vyloučil provést přezkumné řízení ve vztahu k závazným stanoviskům, které mají být

⁸⁰⁴ V současnosti je vedeno u ÚS pod sp.zn. Pl.ÚS 22/17 řízení o návrhu skupiny senátorů na zrušení předmětných ustanovení, ÚS ve věci dosud nerozhodl.

⁸⁰⁵ Konečné znění novelizovaného ust. §4 StZ je výsledkem pozměňovacího návrhu dle usnesení hospodářského výboru PS ze dne 8.2.2017 (sn.tisk č. 927/5, VII.vol.období PSP ČR).

⁸⁰⁶ VEDRAL, Josef. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. 2017, č. 3, 7-19. ISSN 1211-6386. Nastíněnou argumentaci následně přejalo MMR ve zveřejněném výkladovém stanovisku ze září 2019: <https://www.mmr.cz/getattachment/9f9a1341-a7f1-482f-b66a-838d0e1397e8/Prezkum-zavaznych-stanovisek.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=pdf>. (citace 23.12.2019).

⁸⁰⁷ SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty omezené ochrany zákonitosti u závazných stanovisek. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019. 85-93. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁸⁰⁸ Ust. §4 odst. 9 StZ: „Nezákonně závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu.“.

podkladem pro rozhodnutí dle StZ⁸⁰⁹. Vyskytl se ale i opačný názor⁸¹⁰, dovozující na základě systematických a teleologických argumentů, že ust. § 4 odst. 9 StZ není ve vztahu speciality k pravidlům odvolacího (integrovaného) přezkumu dle SpŘ, ale modifikuje toliko přezkum závazných stanovisek dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. Ačkoli je jazykový prostředek při interpretaci právní normy pouze prvotním vodítkem⁸¹¹, tento závěr patrně již vybočuje z mezí výslovně formulovaných zákonodárcem, lze se ale i pozastavit nad validitou některých vznesených argumentů. Jedním z argumentů, proč je ust. § 4 odst. 9 StZ speciálním pouze ve vztahu k ust. § 149 odst. 6 SpŘ, bylo, že odkaz na přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení by výsledku posouzení přisuzoval formu rozhodnutí, čímž by byla v podstatě rozvrácena celá koncepce odvolacího řízení. Tak tomu ale není, zákonodárce formulací „*přiměřeně*“ vyjádřil volnější vztah pro aplikaci předmětných ustanovení a připustil toliko selektivní využití jednotlivých ustanovení přiměřeně užitého souboru ustanovení⁸¹². Z řádného přezkumného řízení formu rozhodnutí použít nelze, jelikož nekonvenuje povaze integrovaného odvolacího přezkumu, formu rozhodnutí může mít až celkový výsledek odvolacího řízení, nehledě na to, že i rozhodnutí jakožto výsledek přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ je materiálně stále považováno za závazné stanovisko. Dalším argumentem byla skutečnost, že ust. § 4 odst. 9 StZ připouští závazné stanovisko nejen změnit, ale i zrušit⁸¹³. Rozšíření možných způsobů, jak naložit s přezkoumávaným závazným stanoviskem (zrušit stanovisko bez náhrady), má za takové procesní konstelace v ust. § 4 odst. 9 StZ naopak svou logiku právě v situaci, kdy je samostatný přezkum závazných stanovisek od 1.1.2018 vyloučen a odvolací přezkum má být jedinou alternativou, přičemž zjevně ne všechny vady lze sanovat změnou závazného stanoviska.

Dalším sporným bodem novelizace je časová limitace přezkumu. Výše nastíněnou výkladovou alternativou (dle J.Vedrales), dle níž je ust. § 4 odst. 9 StZ speciální toliko vůči ust. § 149 odst. 6 SpŘ, problém s časovou limitací přezkumu naopak odpadá, nicméně, jak je výše uvedeno, šlo

⁸⁰⁹ Srov. KLIKOVÁ, Alena. PRŮCHA, Petr. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *Forenzní vědy, Právo, Kriminální vědy*. 2018, ročník 3, číslo 1, 67-78. ISSN 2533-4387.

⁸¹⁰ VEDRAL, J. Op. cit.⁸⁰⁶.

⁸¹¹ Srov. nález ÚS sp.zn. **Pl.ÚS 21/96** ze dne 4.2.1997, či nález ÚS sp.zn. **Pl.ÚS 33/97** ze dne 17.12.1997.

⁸¹² K podstatě přiměřené aplikace lze odkázat na rozsudek NS sp.zn. **7 Cz 13/91** ze dne 15.3.1991: „*Legislativní termín „přiměřeně“ je nutno chápat jako interpretační pravidlo, jehož obsahem je takový postup při použití obecně závazného právního předpisu, při kterém se na nově upravené právní vztahy aplikují jen některé odpovídající části dosavadní právní úpravy, jež má být přiměřeně použita. Úvaha o míře použitelnosti takové právní úpravy přitom musí vycházet zejména z cíle sledovaného právní úpravou daných právních vztahů, ze způsobu, jakým jsou tyto právní vztahy upraveny, a ze vzájemného srovnání jednotlivých ustanovení obsažených v obecně závazném právním předpisu, jenž má být přiměřeně použit, a způsobem, jakým nová právní úprava vymezuje dané právní vztahy. Teprve na základě takové úvahy lze učinit jednoznačný závěr o přiměřené použitelnosti konkrétních ustanovení obsažených v dosavadní právní úpravě a o tom, u kterých z nich je přiměřeně použití vyloučeno.*“, či dále na rozsudek NS sp.zn. **21 Cdo 612/2006** ze dne 5.6.2007: „*Legislativní termín „přiměřeně použít“ právního předpisu je nutno chápat jako interpretační pravidlo, jehož obsahem je takový postup při použití právního předpisu, při kterém se na právní vztahy aplikují jen některé odpovídající části jiné právní úpravy, jež má být přiměřeně použita; na rozdíl od legislativního termínu „obdobně“, které ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu, naznačuje termín „přiměřeně“ volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy.*“.

⁸¹³ J.Vedral zmiňuje, že: „*Závazné stanovisko zásadně nelze v průběhu řízení (a to ani odvolacího), jehož výsledkem má být rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, bez náhrady zrušit, neboť by tím byl odstraněn nepominutelný závazný podklad rozhodnutí, které ej jím podmíněno a které by tak nešlo vydat.*“, přičemž ke zrušení závazného stanoviska bez náhrady lze přistoupit pouze, nelze-li předmětné vady odstranit v intencích odvolacího přezkumu.

by patrně již o překlenutí textu zákona výkladem *contra legem*. Z textu zákona naopak vyplývá, že zákonodárce v ust. § 4 odst. 9 věta druhá StZ⁸¹⁴ explicitně vyjádřil, že na dílčí odvolací přezkum nadřízeným dotčeným orgánem se přiměřeně užijí ustanovení o přezkumném řízení (§ 94 a násl. SpŘ), což má důsledky nejen pro rámeček přezkumu, ale i pro jeho temporální přípustnost. Z ust. § 4 odst. 9 věty druhé StZ lze dovést, že zákonodárce nejen že přikazuje na tento přezkumný postup uplatnit ustanovení o přezkumném řízení, ale přímo explicitně zmiňuje i užití lhůt dle ust. § 96 SpŘ. Byť jde o lhůty pro zahájení přezkumného řízení, v kontextu odvolacího přezkumu patrně přichází do úvahy pouze objektivní jednoroční lhůta, a to navíc nikoli pro zahájení tohoto dílčího přezkumného postupu (ten je zahájen obdržením žádosti stavebního úřadu o závazné stanovisko dotčeného nadřízeného orgánu), ale pro vydání změny či zrušení přezkoumávaného závazného stanoviska, vydáním je pak nutno rozumět v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) SpŘ předání stejnopisu úkonu (závazného stanoviska) dotčeného nadřízeného orgánu k odeslání příslušnému stavebnímu úřadu formou datové zprávy. Uplatnění subjektivní lhůty 2 měsíců z povahy věci nepřichází v úvahu, skutečnost, kdy se mohl nadřízený dotčený orgán dozvědět o nezákonnosti, nemůže mít právní význam, jelikož není v dispozici dotčeného nadřízeného orgánu, zda a kdy bude dílčí odvolací přezkum zahájen. Užitím jednoroční lhůty pro vydání potvrzení či změny závazného stanoviska se rovněž stává bezpředmětnou aplikace ust. § 97 odst. 2 SpŘ, dle něhož by bylo možno závazné stanovisko přezkoumat ve lhůtě 15 měsíců ode dne jeho vydání. Celý problém časové limitace je umocněn tím, že závazná stanoviska jsou uplatnitelná v navazujícím řízení v drtivé většině případů i v době po uplynutí jednoleté lhůty pro provedení odvolacího přezkumu, platnost závazných stanovisek není dle zvláštních předpisů buď omezena vůbec, či jde o omezení platnosti zpravidla delší nežli jeden rok, zmínit lze především oblast životního prostředí, některé environmentální předpisy váží počátek doby platnosti k okamžiku vydání závazného stanoviska⁸¹⁵, v jiných případech je rozhodující oznámení závazného stanoviska žadateli⁸¹⁶ (blíže kap. 5.1.). Vzhledem k tomu, že podkladové akty zpravidla obstarává žadatel, v jehož dispozici je, zda a kdy bude navazující správní řízení zahájeno, v praxi mohou naopak běžně nastat situace, kdy roční lhůta pro odvolací přezkum dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ uplyne v probíhajícím navazujícím řízení, či dokonce ještě před jeho zahájením. Dílčí část předmětu řízení dle StZ se tak stává po určité době od vydání závazného stanoviska nezpochybnitelnou, čímž se tato dílčí část odvolacího řízení fakticky degraduje na nenáročný přezkum, odvislý od mimonormativních a nahodilých skutečností. V důsledku toho je stav objektivní nepřípustnosti přezkumu závazného stanoviska v očividném rozporu s pojetím odvolání jakožto nárokového opravného prostředku ve správním řízení, a konsekventně pak porušením subjektivního práva

⁸¹⁴ Ust. §4 odst. 9 věta druhá StZ: „Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“

⁸¹⁵ Platnost závazného stanoviska EIA je dle ust. §9a odst. 4 EiaZ stanovena na 7 let od jeho vydání.

⁸¹⁶ Dle ust. §10 odst. 3 ZpřZ platí souhlas s odnětím ze ZPF jakožto závazné stanovisko 3 roky od jeho oznámení žadateli.

na vypořádání vznesených odvolacích námitek. Časové omezení přezkumu závazných stanovisek nadto mnohdy závisí na rychlosti vyřizování věcí ze strany zúčastněných orgánů, může ale i záviset dokonce na procesním kalkulu žadatele. V souladu s principem dvouinstančnosti správního rozhodování (§ 81 SpŘ) platí, že účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, vyjma případů stanovených zákonem. Zásada dvouinstančnosti správního rozhodování nepatří mezi základní zásady činnosti správních orgánů⁸¹⁷, ani neplyne z ústavního pořádku, v případě koordinovaných rozhodnutí by bylo lze zakotvit takovou výlukou odvolacího práva ve vztahu k jednotlivým komponentům rozhodnutí (závazným stanoviskům) právě a jedině tak, že by bylo stanoveno omezení některých částí odvolacího přezkumu, což nelze označit *a priori* za iracionální, nelegitimní a nezákonný postup⁸¹⁸. Rozpor s ústavním pořádkem (čl. 36 LZPS) i se základními atributy právního státu však nepochybně může v daném případě odůvodňovat *modus operandi* zákonodárce, tedy způsob, jakým k omezení správního přezkumu došlo, jež doprovází absence racionality a legitimních důvodů. Signifikantní je naopak nedůvodně preferenční přístup nejen napříč zvláštní částí správního práva, ale především za určité procesní konstelace i v rámci daného řízení ve vztahu k dotčeným osobám⁸¹⁹. Lze tak uzavřít, že vzhledem k tomu, že část nepravomocného koordinovaného rozhodnutí se v řadě případů může stát v podstatě nedotknutelnou, odvolací právo ostatních účastníků se doslovnou aplikací zákona stává v řadě případů iluzorním⁸²⁰ a částečné omezení rozsahu odvolacího práva se v důsledku nezpochybnitelných závazných stanovisek vskutku jeví jako protiústavní legislativní změna, kolidující s právem na spravedlivý fair proces.

Tento přístup však příliš neřeší aktuální situaci v aplikační praxi, lze se proto zmínit i o současných výkladových možnostech předmětných ustanovení, jde-li o problematickou časovou limitaci přezkumu. Minimálně v případech, kdy je odvoláním napadené závazné stanovisko dle předběžného vyhodnocení v souladu s právními předpisy, vzniká potřeba reagovat na odvolací námítka, směřující proti tomuto napadenému závaznému stanovisku. Přestože časová limitace přezkumu v probíhajícím správním řízení na první pohled chrání žadatele (stavebníka), nelze přehlédnout, že dospěje-li věc do fáze soudního přezkumu, karta se obrací a je tomu naopak. Naplněním výslovné dikce ust. § 4 odst. 9 StZ totiž v aplikační praxi vzniká riziko, že rozhodnutí o odvolání bude pro nedostatek důvodů (absenci odůvodnění) zrušeno, nedojde-li k plnému vypořádání odvolacích námitek účastníků řízení, soud je oprávněn přezkoumat zákonnost podkladových aktů s důsledky pro zákonnost

⁸¹⁷ Nad výlukou odvolacího práva v případě jednoho z řetězcích se správních aktů by se patrně nikdo příliš nepozastavil. Dle rozsudku NSS č.j. **2 As 37/2011-81** ze dne 25.5.2011 dvouinstančnost řízení nepředstavuje imperativ, který by musel být ve všech typech správních řízení splněn. Shodně též rozsudek NSS č.j. **2 As 47/2004-61** ze dne 27.10.2005. Dle nálezu ÚS sp.zn. **II.ÚS 623/02** ze dne 19.10.2004 „*Listina ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod negarantují základní právo na dvou-či vícestupňové rozhodování ve správním řízení.*“.

⁸¹⁸ Instanční přezkum v oblasti veřejné správy by měl být pravidlem, jde o podstatně akceschopnější a rychlejší nástroj, umožňující odfiltrovat řadu pochybení a odbřeměnit tím soudní soustavu.

⁸¹⁹ SVOBODA, Petr. Op. cit.⁸⁰⁷.

⁸²⁰ SVOBODA, Petr. Op. cit.⁸⁰⁷. P.Svoboda s ohledem na realie českého stavebního práva poukazuje na stav faktické nepřezkoumatelnosti závazných stanovisek.

přezkoumávaného rozhodnutí⁸²¹. Racionálním se proto z pohledu státní správy jeví postup, kdy sice v intencích ust. § 4 odst. 9 StZ nelze z pohledu dotčeného nadřízeného orgánu dle zákona věc řešit jinak než sdělením, že nejsou splněny zákonné předpoklady pro provedení odvolacího přezkumu, nad rámec tohoto sdělení by mělo přesto dojít k plnému vypořádání vznesených odvolacích námitek. Ačkoli nebude v odvolacím řízení formálně vzato existovat potvrzující závazné stanovisko dotčeného nadřízeného orgánu, spisový materiál odvolacího orgánu by měl zahrnovat podklad, vydaný kompetentním dotčeným nadřízeným orgánem, obsahující adekvátní reakci na podané odvolání, resp. vypořádání odvolacích námitek, čímž by měl poskytovat dostatečnou oporu pro vydání rozhodnutí o odvolání. Dle jiného možného výkladu sice ust. § 4 odst. 9 StZ zapovídá závazné stanovisko změnit či zrušit, což ovšem dle tohoto nazírání nevylučuje dané závazné stanovisko potvrdit, čímž by byla otevřena cesta alespoň k vydání potvrzujícího závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ⁸²². Veškeré přístupy by však měly vést k témuž, a to k plnému vypořádání odvolacích námitek, směřujících proti obsahu závazného stanoviska, což může mít, jak je výše uvedeno, zásadní význam pro zákonnost rozhodnutí o odvolání. Byť dle judikatury neopatření závazného stanoviska dotčeného nadřízeného orgánu implikuje nezákonnost, která mohla mít vliv na výsledek rozhodnutí o odvolání⁸²³, lze usuzovat, že pro zákonnost rozhodnutí o odvolání v tomto ohledu postačí, pokud budou vznesené odvolací námítka vyřízeny, byť neformálním přípisem, který bude součástí spisu odvolacího řízení, opačný výklad by byl neopodstatněným procesním formalismem. Opačným problémem jsou oproti tomu nezákonná závazná stanoviska, která je namísto zrušit, ačkoli zrušena být nemohou z důvodu uplynutí jednoleté lhůty. Díkce ust. § 4 odst. 9 StZ kategoricky vylučuje odvolací přezkum dotčeným nadřízeným orgánem, který po uplynutí jednoleté lhůty od vydání závazného stanoviska není oprávněn toto stanovisko změnit ani zrušit. I zde však lze zvažovat, jak tomuto negativnímu jevu čelit. Nepřípustnost odvolacího přezkumu patrně neznamená, že by muselo být každé závazné stanovisko odvolacím orgánem vždy hodnoceno jako způsobilý podklad koordinovaného rozhodnutí. V odvolacím řízení nejde jen o pouhou formální administraci podkladů, odvolací orgán je naopak procesně zodpovědný za výsledek odvolacího řízení a řádné posouzení zákonnosti koordinovaného rozhodnutí. Pokud pro prvoinstanční orgán platí povinnost podrobit závazné stanovisko hodnocení co do jeho

⁸²¹ Akcesorický přezkum závazných podkladových aktů dle ust. §75 odst. 2 SŘS.

⁸²² Tento výklad však patrně není správný, ust. §4 odst. 9 StZ věta první StZ zmiňuje eventualitu zrušení či změnu závazného stanoviska z důvodu, že právě k těmto výsledkům může vést samostatné přezkumné řízení, v této větě by pak nemělo žádný význam uvádět i eventualitu potvrzení závazného stanoviska. Naopak ust. §4 odst. 9 StZ věta druhá StZ („*Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.*“) hovoří o postupu dotčeného nadřízeného orgánu obecně, tedy ve všech případech, včetně situace, kdy má být závazné stanovisko potvrzeno. Daný výklad nadto popírá vnímání rozdílů mezi přípustností určitého postupu a meritorním projednáním, dle této logiky by musel dotčený nadřízený orgán napadené závazné stanovisko nejprve věcně přezkoumat, a dle výsledku následně zvažovat další postup, přípustnost přezkumu je však v rámci logické souslednosti úvah apriorním předpokladem pro meritorní přezkum.

⁸²³ Srov. rozsudek NSS č.j. 5 As 56/2009-63 ze dne 23.9.2010.

formální stránky, především pak pokud jde o jeho srozumitelnost, určitost a úplnost⁸²⁴, obecně tedy aspekty, k jejichž vyhodnocení nejsou třeba odborné znalosti, které by překračovaly působnost daného správního orgánu, musí totéž (a tím spíše) platit i pro odvolací řízení. Byť přezkum koordinovaných rozhodnutí vychází ze závazného rozhraničení procesních rolí mezi odvolacím orgánem a dotčeným nadřízeným orgánem, minimálně v případech, kdy je závazné stanovisko zjevně nezákonné (rozpor s hmotným právem, absence odůvodnění apod.) či vykazuje vady srovnatelné s vadami nicotnosti správního rozhodnutí⁸²⁵, lze soudit, že tyto vady je oprávněn (a povinen) shledat odvolací orgán i bez součinnosti s dotčeným nadřízeným orgánem, a neměl by proto v odvolacím řízení potvrdit prvostupňové rozhodnutí, které by bylo takovým závazným stanoviskem podmíněno, což ostatně vyplývá i z ust. § 90 odst. 1 písm. c) StZ.

Dalším sporným bodem novely je rozsah přezkumu, dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ se posuzuje jak soulad závazného stanoviska s právními předpisy, tak i jeho věcná správnost⁸²⁶, hlediskem přezkumného řízení je naopak výlučně soulad s právními předpisy⁸²⁷. Ust. § 4 odst. 9 věta druhá StZ však stanoví, že na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ust. § 94 a násl. SpŘ o přezkumném řízení, kde je rámcem přezkumu zásadně pouze soulad s právními předpisy⁸²⁸. Zúžení rámce přezkumu a nemožnost korigovat veškeré věcné nesprávnosti (neoptimální užití správního uvážení) je však poněkud relativizováno, méně závazná věcná nesprávnost je sice mimo přezkumnou pravomoc dotčeného nadřízeného orgánu, věcná nesprávnost zásadního charakteru však již nabývá dimenze nezákonnosti v kontextu základních zásad činnosti správních orgánů, a proto na ni lze v intencích ust. § 4 odst. 9 StZ reagovat změnou či zrušením závazného stanoviska. Pro rozpor přijatého řešení v závazném stanovisku by tedy bylo možno s odkazem na ust. § 2 odst. 4 SpŘ leccaká závazná stanoviska zrušit či změnit i po 1.1.2018⁸²⁹. Poznámku na okraj si zaslouží i důsledek několikanásobné subsumpce některých závazných stanovisek v kontextu ust. § 4 odst. 9 StZ, jde především o závazná stanoviska EIA, která jsou pravidelně subsumována do vícero koordinovaných rozhodnutí. Ust. § 4 odst. 9, 10, 11 StZ se aplikují z povahy věci pouze pro navazující řízení dle StZ, dané restrikce však nemohou platit v jiných navazujících řízeních mimo působnost StZ (kupř. oblast horního práva, integrované prevence), kde je odvolací

⁸²⁴ Srov. rozsudek KS v Plzni č.j. **30 A 57/2012-84** ze dne 27.2.2014, jehož právní věta (část) zní: „*Posouzení přitom nepodléhá odborná stránka stanoviska ve smyslu její správnosti (to 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.*“.

⁸²⁵ Některé názory v odborné literatuře nicotnost u závazných stanovisek připouštějí. Srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. 496 s. Teoretik. ISBN 978-80-7502-056-7. Patrně si však lze vystačit s konceptem nezákonnosti, zejména s přihlédnutím k nezpůsobilosti závazných stanovisek vyvolat přímý externí účinek (kap. 3.3.1.).

⁸²⁶ Z téhož vychází i soudní judikatura, srov. rozsudek NSS č. j. **4 As 20/2013-72** ze dne 30.10.2013.

⁸²⁷ Lze podotknout, že výše zmíněným výkladem J.Vedrales tento problém odpadá a rozsah odvolacího přezkumu je shodný jako dle právní úpravy do 31.12.2017.

⁸²⁸ Ačkoli ust. § 4 odst. 9 StZ (shodně i obecné ust. § 149 odst. 6 SpŘ) hovoří *stricto sensu* o nezákonném závazném stanovisku, předpoklady pro jeho zrušení či změnu nepochybně zakládá i rozpor s podzákonými právními předpisy.

⁸²⁹ Dle části odborné literatury se dokonce rozdíl mezi věcnou správností a zákonností prakticky stírá. Srov. L.Potěšil In: POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád: komentář*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2015. 816 s. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.

přezkum závazných stanovisek v obecném režimu ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Vzhledem k tomu, že jde o procesní postupy mimo působnost StZ, lze zavrhnout přístup, dle něhož by nebylo možno dané stanovisko přezkoumat v rozporu s ust. § 4 odst. 9 StZ v žádném navazujícím řízení. Minimálně část obsahu závazného stanoviska, určená k subsumpci v nestavebním navazujícím řízení a koordinovaném rozhodnutí nestavební povahy, je tak přezkoumatelná bez omezení.

Lze shrnout, že od počátku roku 2018 jsou stavební a jiné zúčastněné správní úřady konfrontovány s právní úpravou nejen rozporuplnou, legislativně nezvládnutou a nekoncepční, ale dost možná i protiústavní, ke které jsou ovšem nuceny nějakým způsobem přistupovat a předmětná ustanovení minimálně v mezidobí od účinnosti novely do rozhodnutí ÚS (či do další novelizace StZ) aplikovat. Různé přístupy a způsoby aplikace ust. § 4 odst. 9, 10 a 11 StZ přinášejí v různé míře a v řadě procesních situací evidentní rizika, nejde jen o významné ohrožení veřejných zájmů, ale i ohrožení postavení dotčených osob, oproti tomu některá rozhodnutí mohou být následně i v neprospěch žadatelů zpochybňována soudy ve správním soudnictví. Řadu problémů předmětné novelizace lze řešit a překlenout různými více či méně kreativními formami výkladu ust. § 4 odst. 9 StZ. Problém tkví nejen v nedostatecích úpravy jako takové, problematická je i možná variabilita různých výkladů, která může vést k odlišným postupům nejen teritoriálně (napříč různými stavebními úřady), ale s ohledem na průřezový charakter úpravy i k rozporům v postupech dotčených orgánů. Zásadní ovšem bude výklad přijatý soudy ve správním soudnictví v konkrétních věcech, a především pak posouzení úpravy ÚS v rámci abstraktní kontroly ústavnosti. V legislativním procesu je ovšem navrhovaná novelizace UrVýstZ a StZ jakož i dalších souvisejících předpisů, která předmětnou problematickou úpravu vypouští⁸³⁰. Byť výše nastíněné úvahy, poplatné současnému znění předmětných ustanovení StZ, nebudou do budoucna příliš využitelné, tento exkurs spolehlivě dokladuje další neúspěšnou epizodu při optimalizaci stavebního práva, a lze ho proto vnímat jako memento, resp. jako odstrašující příklad nepromyšlené novelizace zvláštní úpravy fungování závazných stanovisek.

8.1.4. Možnosti a limity přezkumu koordinovaného rozhodnutí

Problematika přezkumného řízení dle ust. § 94 a násl. SpŘ nabývá v kontextu koordinovaných rozhodnutí ještě další rozměr, je totiž otázkou, zda lze zrušit či změnit koordinované rozhodnutí z důvodu nezákonnosti závazného stanoviska, nebyla-li nezákonnost závazného stanoviska dosud úředně shledána dotčeným nadřízeným orgánem postupem dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. Možnost zrušit v přezkumném řízení přímo koordinované rozhodnutí z důvodu vad zákonnosti, tkvících v závazném stanovisku, se jeví problematicky, minimálně s ohledem na ust. § 149 odst. 7 SpŘ⁸³¹, z něhož lze nepřímou dovodit, že obnova řízení je jedinou cestou ke zpochybnění

⁸³⁰ V současnosti projednáváný sn.tisk č. 673/0 (VIII.vol.období PSP ČR), vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁸³¹ Ust. §149 odst. 7 SpŘ: „Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.“

koordinovaného rozhodnutí, tkví-li vada v nezákonném závazném stanovisku⁸³². Nehledě na to, že k vyhodnocení zákonnosti závazného stanoviska je odborně způsobilý primárně právě dotčený nadřízený orgán⁸³³.

Ust. § 149 odst. 7 SpŘ ale patrně vylučuje provést přezkumné řízení koordinovaného rozhodnutí i na základě již zrušeného či změněného závazného stanoviska. Byť mohou mít oba prostředky nápravy koordinovaného rozhodnutí srovnatelné důsledky, liší se nejen procesní předpoklady jejich uplatnění (lhůty), ale i orgány příslušné k rozhodnutí. Byť se může jejich uplatnění prolínat⁸³⁴ a přestože nelze rozporovat, že nezákonnost podkladového aktu shledaná *ex post* způsobuje nezákonnost koordinovaného rozhodnutí⁸³⁵, zákonodárcem preferovanou variantou je obnova řízení. Odstranění nezákonného stavu proto musí probíhat v intencích obnovy řízení, a to v zákonem stanovené časové souslednosti a po dvou liniích (dvoufázově). Přitom nejde o prostou implikaci, přípustnost obnovy řízení zahrnuje posouzení újmy účastníků řízení dle shodných pravidel jako v přezkumném řízení (viz ust. § 100 odst. 5 SpŘ ve spojení s ust. § 94 odst. 4 a 5 SpŘ). Ochrana objektivního práva tak v řadě případů nemůže být učiněno zadost, tím spíše pak v případě obnovy z důvodu zrušení či změny závazného stanoviska, jelikož z hlediska běhu času se dané předpoklady vztahují až k okamžiku rozhodování o obnově, a nikoli již k okamžiku zrušení závazného stanoviska. Logickým paradoxem současné úpravy je navíc to, že ust. § 94 odst. 4 SpŘ se při přezkumu závazných stanovisek neužije (kap. 5.3.), nicméně dle ust. § 100 odst. 5 SpŘ se užije obdobně při posuzování obnovy v důsledku zrušení závazného stanoviska. Zrušení závazného stanoviska má tedy akademickou povahu nejen v případě, kdy nejsou splněny (positivní) procesní předpoklady obnovy (uplynutí lhůt dle § 100 odst. 2 SpŘ), ale i při splnění negativní podmínky dle ust. § 94 odst. 4 SpŘ. Ve stavebním právu je navíc obnova koordinovaných rozhodnutí dle stávající úpravy v ust. § 4 odst. 11 StZ v podstatě zapovězena.

Byť zrušení závazného stanoviska není skutkovou novotou (neutváří skutkový stav), na základě zrušeného závazného stanoviska je namístě rozhodnout o obnově řízení, v němž bylo vydáno koordinované rozhodnutí, přičemž zákon nevylučuje v tomto specifickém případě obnovy⁸³⁶ uplatnit jak obnovu řízení na základě žádosti účastníka řízení (pak jde o nárokové rozhodnutí), či obnovu řízení z moci úřední. V obnoveném řízení bude rozhodovat buď prvostupňový správní orgán či odvolací orgán, v závislosti na tom, které závazné stanovisko bylo zrušeno, přičemž bylo-li by zrušeno pouze závazné stanovisko dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, šlo by o důvod,

⁸³² K totožnému závěru bez výslovné úpravy inklinuje i slovenská komentářová literatura, dle níž je nezákonné závazné stanovisko způsobilý důvod obnovy konanie podřaditelný pod ust. §62 odst. 1 písm. e) správního poriadku. Srov. POTASCH, Peter. HAŠANOVÁ, Janka. *Zakon o spravnom konani (spravny poriadok)*. Komentar. 1.vydanie. Praha: C.H.Beck, 2012. 373 s. ISBN 978-80-7400-422-3.

⁸³³ Výjimkou snad mohou být toliko zcela zjevné vady zákonnosti závazného stanoviska, které by byl s to indikovat i nadřízený správní orgán.

⁸³⁴ Obnova řízení a přezkumné řízení se mohou v řadě případů prolínat, závažné pochybení při zjišťování skutkového stavu v rozporu s ust. §3 SpŘ může implikovat zákonnost rozhodnutí.

⁸³⁵ Přezkumné řízení je povahou retrospektivní, soulad s právními předpisy se posuzuje ke dni vydání koordinovaného rozhodnutí.

⁸³⁶ Tento důvod obnovy je systematicky zaříděn zvlášť v ust. §149 odst. 7 SpŘ oproti ostatním důvodům v ust. §100 SpŘ.

kteřý by se týkal výlučně řízení před odvolacím správním orgánem. Je dále otázkou, zda má každá nezákonnost závazného stanoviska odůvodňovat průlom do pravomocného koordinovaného rozhodnutí cestou obnovy řízení. Zatímco předpokladem pro obnovu z důvodů dle ust. § 100 SpŘ (což se mimochodem týká i zrušení či změny řetězícího se rozhodnutí) je předpoklad, že tento důvod může „odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“⁸³⁷, ust. § 149 odst. 7 SpŘ takovou vazbu nemá. Tuto asymetrii by *de lege ferenda* vyřešilo včlenění ust. § 149 odst. 7 SpŘ přímo do ust. § 100 odst. 1 SpŘ. Je však otázkou, zda tento problém nepřeklenout teleologickým výkladem, včlenění samostatného důvodu obnovy řízení (§ 149 odst. 7 SpŘ) v platné úpravě patrně nemá jinou logiku nežli jen zajištění určité obsahové návaznosti na související pravidla týkající se závazných stanovisek v ust. § 149 SpŘ, a proto by výše citované základní pravidlo obnovy řízení mělo zřejmě dopadat i na tento specifický důvod obnovy řízení. V kontextu dozorčích prostředků lze upozornit ale i na další prvek provázanosti závazných stanovisek a koordinovaného rozhodnutí. Výsledek přezkumného řízení koordinovaného rozhodnutí (§ 94 a násl. SpŘ) totiž může být závislý na předchozím postupu žadatele při vydávání závazných stanovisek, zavádějící či mylné informace, poskytnuté dotčenému orgánu mohou vylučovat důsledky předvídané v ust. § 94 odst. 4 SpŘ (zastavovací důvod přezkumného řízení z důvodu ochrany dobré víry žadatele)⁸³⁸ a mohou dát naopak důvodně průchod procesu obnovy řízení. Jde-li o výsledek obnoveného řízení, zrušení závazného stanoviska bez náhrady musí v obnoveném řízení resultovat v zastavení řízení o žádosti, v obnoveném navazujícím řízení by ovšem žadatel měl dostat jistý manévrovací prostor k dodání nového závazného stanoviska, ostatní podklady budou obecně využitelné (§ 102 odst. 6 SpŘ). V případě změny závazného stanoviska bude nutno v obnoveném řízení ostatní účastníky se změnou seznámit dle ust. § 36 odst. 3 SpŘ, výsledek řízení bude záviset na okolnostech případu.

8.1.5. Závazná stanoviska a obnova řízení

Důvody obnovy správního řízení (§ 100 odst. 1 písm. a) SpŘ) mohou být v kontextu pravomocných koordinovaných rozhodnutí vztaheny i k předmětu rozhodování v závazném stanovisku, je proto otázkou, jakým způsobem postupovat v případě skutkových novot tkvících ve skutkovém základu závazného stanoviska. Obnova řízení je pojata jako procesním předpisem aprobovaný průlom do pravomocně rozhodnuté věci, čímž se vymyká podstatě závazných stanovisek, které právní moci samostatně nenabývají. Žádost o obnovu řízení o vydání závazného stanoviska je formálně vzato zjevně právně nepřípustná, pokus obnovit přímo řízení o vydání závazného stanoviska je stížen nicotností⁸³⁹. Problematika obnovy řízení se

⁸³⁷ Jde o procesně ekonomické aspekty, materiální kritérium obnovy řízení umožňuje odfiltrvat případy, u kterých by obnovené řízení postrádalo smysl a nemohlo zvrátit výsledek původního řízení.

⁸³⁸ K posouzení dobré víry žadatele (kupř. stavebníka) v plné šíři s přihlédnutím ke všem aktivitám týkajícím se přezkoumávaného koordinovaného rozhodnutí (včetně postupu při vydávání závazných stanovisek) směřuje rozsudek NSS č.j. **1 As 145/2012-48** ze dne 23.10.2012.

⁸³⁹ Srov. rozsudek NSS č.j. **9 As 281/2015-57** ze dne 11.2.2016, z jehož odůvodnění lze k přípustnosti obnovy procesu vydávání úkonů dle 4.části SpŘ cit.: „*Nejedná se tedy o rozhodnutí vydané v rámci správního řízení. Nepřichází proto pojmově v úvalu*

proto v kontextu závazných stanovisek pojí výlučně s obnovou navazujícího řízení a vydání nového koordinovaného rozhodnutí. Lze podotknout, že ve fázi probíhajícího navazujícího řízení je možno reflektovat nové skutečnosti vydáním nového závazného stanoviska (kap. 5.3.), o obnově řízení lze uvažovat až po právní moci koordinovaného rozhodnutí, a to pouze pokud jde o obnovu navazujícího řízení. Lze se proto dále blíže věnovat tomu, jakým procesním způsobem takový postup iniciovat a docílit tak zohlednění nových skutečností (vztahujících se k závaznému stanovisku) v koordinovaném rozhodnutí. Pro další úvahy je však nutno vytknout před závorku, že se nejedná o obnovu řízení na podkladě nezákonně zrušených či změněných závazných stanovisek v přezkumném řízení, což představuje samostatný důvod obnovy (§ 149 odst. 7 SpŘ) (viz následující kap. 8.1.6.).

Dle ust. § 100 SpŘ náleží rozhodnutí o nařízení či povolení obnovy správnímu orgánu, který rozhodl v posledním stupni, a to jak v případě jednoduchého, tak i v případě koordinovaného rozhodnutí. Posouzení žádosti o povolení obnovy řízení či posouzení předpokladů pro nařízení obnovy řízení z moci úřední proto náleží výlučně správnímu orgánu, který rozhodl v posledním stupni⁸⁴⁰. Na tomto půdoryse pak bude možno v obnoveném řízení revidovat i závazná stanoviska, která následně mohou být promítnuta do nového koordinovaného rozhodnutí. V případě koordinovaných rozhodnutí však zákon nepředpokládá žádnou formu součinnosti s dotčenými orgány, byť v řadě případů by mělo být zkoumání základního předpokladu obnovy ve fázi *iudicium rescindens* spíše doménou odborně způsobilých dotčených orgánů. Jde totiž o posouzení, zda mohou novoty odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem závazného stanoviska, a co více, pro úvahu, zda je namístě nařídit obnovu navazujícího řízení, je klíčové i posouzení, zda je na novém řízení veřejný zájem (§ 100 odst. 3 SpŘ), čímž je nutno rozumět dílčí veřejný zájem, k jehož ochraně takové závazné stanovisko slouží. Posouzení přípustnosti obnovy řízení, jde-li o okolnosti, které se vážou k obsahu závazných stanovisek, by tudíž zasluhovalo neformální formu spolupráce s dotčenými orgány, v opačném případě mohou být navazující řízení nedůvodně obnovována, netřeba zmiňovat ale i rizika pro ochranu veřejných zájmů z důvodu neprovedení obnovy, kupř. v důsledku nečinnosti či dokonce svévolného postupu správního orgánu. Vcelku legitimní otázkou proto je, zda by neměl být zákonem předepsán opačný postup, tedy zákonný požadavek, aby tyto skutečnosti vyhodnotil nejprve dotčený orgán. V kontextu platné úpravy by takové variantě na první pohled nasvědčoval samostatný důvod obnovy řízení dle ust. § 149 odst. 7 SpŘ (konkrétně změna závazného stanoviska), který by tak nezahrnoval pouze zrušení či změnu závazného stanoviska v přezkumném řízení z důvodu nezákonnosti, ale i změnu závazného stanoviska v důsledku nově zjištěných skutečností, naplňujících důvody pro obnovu řízení. V opačném gardu by tedy byl nejprve dotčený orgán oprávněn vydat nové (změnové) závazné stanovisko, pokud by byly

obnova řízení dle § 100 a násl. správního řádu, neboť zde není žádné správní řízení zakončené pravomocným meritorním rozhodnutím, které by bylo možné obnovovat.“.

⁸⁴⁰ Dle ust. §100 odst. 1 SpŘ však mají relevanci pouze skutečnosti „*kteře existovaly v době původního řízení*“, čímž je nutno rozumět nejen řízení o vydání závazného stanoviska, ale i navazující řízení.

naplněny a dotčeným orgánem vyhodnoceny skutečnosti ve smyslu ust. § 100 odst. 1 písm. a) SpŘ. Taková skutečnost by tak byla podřaditelná pod samostatný a automatický důvod obnovy navazujícího řízení podle ust. § 149 odst. 7 SpŘ, čímž by bylo docíleno revize koordinovaného rozhodnutí ve znění nově vydaného závazného stanoviska. Tento přístup by sice žádoucím způsobem posiloval postavení dotčeného orgánu, *de lege lata* však nelze vydat změnové závazné stanovisko ve fázi po právní moci koordinovaného rozhodnutí, a to z důvodu existence pravomocného koordinovaného rozhodnutí, jehož se původní závazné stanovisko stalo pravomocnou součástí.

8.1.6. Zrušení či změna závazného stanoviska jako důvod obnovy řízení

Zrušení či změna závazného stanoviska je samostatným důvodem obnovy řízení (§ 149 odst. 7 SpŘ), pokud je rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již v právní moci. Tato procesní dvoufázovost pak z časového hlediska představuje opačný postup oproti procesu vzniku koordinovaného rozhodnutí. Iniciovat obnovu řízení dle ust. § 100 SpŘ lze jak na žádost účastníka, tak i *ex officio*. Byť přezkum závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ z časového hlediska obecně není limitován, právní význam má reálně pouze ve lhůtách pro nařízení obnovy navazujícího řízení, v němž bylo vydáno koordinované rozhodnutí. Způsobilým předmětem přezkumu dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ může být i úkon dle § 149 odst. 5 SpŘ, který má taktéž povahu závazného stanoviska. Dle povahy vad lze *per analogiam* aplikovat pravidlo obsažené v ust. § 95 odst. 3 SpŘ⁸⁴¹ a zrušit rovněž „*prvoinstanční*“ závazné stanovisko, které bylo předmětem posouzení dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Lze dále podotknout, že zmíněná procesní dvoufázovost může představovat jistou překážku akceschopnosti k řešení hrozící vážné újmy účastníkům řízení či veřejnému zájmu v důsledku nezákonných závazných stanovisek. Problém tkví v tom, že v rámci běžného přezkumu správních rozhodnutí lze za účelem ochrany účastníků řízení či veřejného zájmu dle ust. § 95 odst. 5 SpŘ při zahájení či v průběhu přezkumného řízení pozastavit vykonatelnost či jiné právní účinky správního rozhodnutí. V rámci přezkumného řízení závazných stanovisek dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ však nelze toto pravidlo uplatnit ve vztahu k pravomocnému koordinovanému rozhodnutí, jednak z důvodu, že takové rozhodnutí formálně vzato není předmětem tohoto přezkumu, ale i z důvodu, že takové rozhodnutí je mimo působnost dotčeného nadřízeného orgánu posuzujícího jen přezkum závazného stanoviska. Teoreticky lze proto zvažovat ochranu prostřednictvím podané žádosti o obnovu navazujícího řízení, byť v okamžiku podání této žádosti by ještě nebylo nezákonné závazné stanovisko zrušeno, jelikož u podané žádosti o obnovu řízení je v případě hrozící vážné újmy účastníkovi nebo veřejnému zájmu povinnost přiznat odkladný účinek.

⁸⁴¹ Dle ust. §95 odst. 3 SpŘ: „*V přezkumném řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, lze přezkoumat i rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně.*“

8.2. Soudní přezkum závazných stanovisek

Koordinované rozhodování vykazuje v řadě hmotněprávních i procesněprávních aspektů značná specifika, což se projevuje i v oblasti soudní ochrany v rámci správního soudnictví. Tato část práce se věnuje problematice soudního přezkumu koordinovaných rozhodnutí, ústředním tématem kapitoly je otázka způsobu přezkumu závazných stanovisek v kontextu platného znění SŘS, jakož i s tím související procesní aspekty. Tato kapitola se zabývá dále soudní ochranou proti nečinnosti při vydávání závazných stanovisek, jakož i přípustností soudní přezkoumatelnosti výsledku přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, jímž bylo změněno či zrušeno závazné stanovisko.

8.2.1. Akcesorický a samostatný přezkum závazných stanovisek

Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces⁸⁴², ústavní základ správního soudnictví je položen v čl. 36 odst. 2 LZPS v podobě následujícího pravidla: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.*“. Při přezkumu aktů veřejné správy soudy neaplikují správní právo přímo, nýbrž se omezují na kontrolu toho, zda jej správně aplikovaly orgány veřejné správy⁸⁴³. V plurálu lze o rozhodujících orgánech veřejné správy hovořit nejen z důvodu, že rozhodovací proces v oblasti veřejné správy zpravidla vychází ze zásad dvouinstančnosti a soudní kontrole podléhá jeho celkový výsledek, ale v případech koordinovaných rozhodnutí i z důvodu, že takové rozhodnutí je výsledkem projevu vůle dvou či více horizontálně kooperujících rozhodujících orgánů. Přezkoumatelnost koordinovaného rozhodnutí v celé šíři, včetně jeho jednotlivých komponentů, je pro řádný přezkum předpokladem *sine que non*, řádný přezkum koordinovaných rozhodnutí, která představují celkový výsledek správního řízení, by bez přezkumu závazných podkladových aktů nebyl myslitelný. Nemožnost soudně přezkoumat tyto závazné podkladové akty koordinovaného rozhodnutí by v řadě případů vedlo k vyprázdnění smyslu a účelu soudního přezkumu, což by v konečném důsledku znamenalo odepření spravedlnosti (*denegatio justitiae*). V dalších úvahách lze proto vyjít z teze, že závazná stanoviska musí podléhat jurisdikci soudů ve správním soudnictví. Ústřední otázkou pak je, zda na koordinovaná rozhodnutí z pohledu správní jurisdikce a přístupu k soudní ochraně nahlížet jako na nedílný celek, či zda je namístě nazírat na jednotlivá závazná stanoviska jako na relativně nezávislé komponenty správního rozhodnutí, způsobilé být předmětem samostatného soudního přezkumu. Konkrétní podoba a forma přezkumu závazných podkladových aktů je pak záležitostí podústavního práva, zákonodárce má širokou míru uvážení, aby závazně určil, jakým způsobem a v jakém stadiu má dojít k soudnímu přezkumu. Zodpovězení této otázky ovšem

⁸⁴² Čl.36 odst. 2 LZPS: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“.

⁸⁴³ Srov. MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. 2. díl. Praha-Brno: Orbis, 1932. 244 s.

nutně vyžaduje nejen analyzovat příslušná ustanovení SŘS, ale i bližší rozbor fungování a specifik závazných stanovisek a obecně procesu, který v oblasti veřejné správy předchází vydání koordinovaného rozhodnutí. Přístup k přezkumu závazných stanovisek je komplexní problematikou, která má důsledky nejen pro vlastní přezkumný postup (otázka přípustnosti žalob, rozsahu soudního přezkumu, rozsah závaznosti názoru soudu, otázku odkladného účinku žalob atd.), ale i (a především) pro postavení dotčených osob a způsob uplatňování jejich práv před soudy, a v neposlední řadě i pro fungování rozhodovacích postupů v oblasti veřejné správy. Následující text nejprve shrnuje normativní východiska (recentní úprava SŘS), a následně rekapituluje vývoj a aktuální stav judikatury v oblasti přezkoumatelnosti závazných stanovisek. Nutno však podotknout, že judikatura nahlíží na problematiku převážně prizmatem ochrany jednotlivce a jeho veřejných subjektivních práv, v judikatorním diskurzu nebyly v potřebné míře zvažovány či rozvedeny některé další argumenty, vycházející z principu fungování závazných stanovisek v oblasti veřejné správy na úrovni obecných i zvláštních předpisů. Z pohledu doktrinálního, ale i z pohledu aplikační praxe, lze proto do dané problematiky vnést řadu dalších podstatných aspektů.

Ust. § 65 SŘS nerozlišuje mezi běžnými a koordinovanými správními rozhodnutími, bližší pravidla pro rozsah přezkumu koordinovaných rozhodnutí upravuje až ust. § 75 odst. 2 věta druhá SŘS, dle něhož: *„Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“*. Citované ustanovení na právní úpravu závazných stanovisek ve SpŘ sice terminologicky nenavazuje, závazné podkladové akty jsou typicky právě především závazná stanoviska⁸⁴⁴. Procesní pravidlo zakotvené v ust. § 75 odst. 2 SŘS představuje integrovaný, akcesorický a nesamostatný přezkum, který je z procesní nezbytnosti včleněn do procedury přezkumu koordinovaného rozhodnutí, přičemž jeho podstatou je ochrana před zprostředkovanými dopady (účinky) závazného stanoviska⁸⁴⁵. V intencích ust. § 75 odst. 2 SŘS jsou přezkoumatelné toliko závazné podkladové akty správního orgánu⁸⁴⁶, přičemž správní orgán je vymezen legislativní zkratkou v ust. § 4 odst. 1 písm. a) SŘS, která pro svou šíři umožňuje kterýkoli z potenciálních dotčených orgánů označit jako původce podkladového úkonu ve smyslu ust. § 75 odst. 2 SŘS. Přezkum se naopak netýká ostatních podkladů, byť

⁸⁴⁴ Shodně L.Jemelka In: L. JEMELKA, M. PODHRÁZKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. 1.vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. V rámci výkladu k ust. § 75 na s. 616.

⁸⁴⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. **2 As 75/2009-113** ze dne 23.8.2011, publ. pod č. 2434/2011 Sb. NSS.

⁸⁴⁶ Dle rozsudku NSS č.j. **4 As 130/2013-23** ze dne 31.10.2013: *„Souhlas či nesouhlas vlastníka se zvláštním užíváním dotčené pozemní komunikace podle § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, není závazným podkladovým stanoviskem a soud není oprávněn takové stanovisko přezkoumat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.“*. Dle starší judikatury rozsudek KS v Ústí nad Labem č.j. **59 Ca 94/2008-31** ze dne 19.3.2009: *„Souhlas či nesouhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, není závazným podkladovým stanoviskem a soud není oprávněn takové stanovisko přezkoumat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.“*.

závazných, které jsou vydávány mimo rámec působnosti v oblasti veřejné správy⁸⁴⁷. Ačkoli ust. § 75 odst. 2 SŘS hovoří striktně vzato o závazných podkladech přezkoumávaného rozhodnutí, je nutno tím rozumět nejen závazná stanoviska opatřená v rámci odvolacího řízení (postup dle § 149 odst. 5 SpŘ), která jsou podkladem žalobou napadeného rozhodnutí, ale i (především) prvoinstanční závazná stanoviska, která jsou podkladem prvostupňového rozhodnutí. Předmětem přezkumu je jak rozhodnutí v prvním stupni, tak i rozhodnutí odvolacího orgánu, obě rozhodnutí tvoří jeden celek. Podkladové úkony nezávazné (doporučující) povahy sice nespádají pod režim akcesorického přezkumu dle ust. § 75 odst. 2 SŘS, v principu jde ale o tentýž soudní přezkum, s rozdílem, že v případě běžných stanovisek je přezkum vztažen přímo k obsahu napadeného rozhodnutí a orientován na úvahy o hodnocení podkladů pro rozhodnutí, tedy zda, jakým způsobem a v jakém rozsahu vzal obsah těchto stanovisek správní orgán za své v žalobou napadeném rozhodnutí⁸⁴⁸. Základním předpokladem pro soudní přezkum je ovšem současně to, aby vůbec rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem bylo samo o sobě soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 SŘS⁸⁴⁹. Tolik v obecných rysech ke konceptu akcesorického přezkumu závazných podkladových aktů *de lege lata*.

8.2.2. Soudní přezkoumatelnost z pohledu vývoje judikatury

V otázce přístupu k přezkumu závazných podkladových aktů sehrála v českém právním prostředí zásadní roli soudní judikatura, judikatorní vývoj lze stručně rekapitulovat následujícím způsobem. Již dle judikatury po roce 1989 nebyly podkladové akty v obecné rovině pojímány jako způsobilý předmět samostatného soudního přezkumu⁸⁵⁰, a to i pokud jde o podkladové úkony závazné povahy, toto pojetí konstantně uplatňovala i tehdejší judikatura obecných soudů ve věcech správních⁸⁵¹. Kompetenční výluka dle tehdy platného ust. § 248 odst. 2 písm. e) zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád rovněž obstála z hlediska souladu s ústavním pořádkem⁸⁵². Po přijetí SŘS s účinností od 1.1.2003 ve vztahu k závazným

⁸⁴⁷ Což by se ostatně vymykalo podstatě správního soudnictví, jehož smyslem je přezkum aktů v oblasti veřejné správy při výkonu veřejné moci. Srov. např. MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). *Právní praxe*. 1993, č. 7, 416-423. ISSN 1211-0825, či HÁCHA, Emil. Správní soudnictví. In: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. IV. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938. 589-590.

⁸⁴⁸ Tyto rozdíly v některých případech pominula i soudní judikatura. Tak např. v rozsudku NSS č.j. **2 As 59/2005-136** ze dne 14.6.2006, v němž soud aproboval usnesení o odmítnutí žaloby proti stanovisku EIA, se lze dočíst, že byť tehdejší úprava EIA umožňovala se s uvedením důvodů od stanoviska EIA odchýlit (v rozhodné době stanovisko EIA nebylo závazným stanoviskem dle ust. §149 SpŘ), stěžovatelova námitka o nedostatku přístupu k soudu byla vypořádána odkazem na ust. §75 odst. 2 SŘS v rámci následně podané žaloby proti výslednému rozhodnutí.

⁸⁴⁹ Usnesení NSS č.j. **7 A 90/2001-98** ze dne 28.4.2004.

⁸⁵⁰ Nález ÚS sp.zn. **IV.ÚS 158/99** ze dne 25.5.1999, z něhož lze cit.: „*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.*“ Shodně taktéž usnesení ÚS sp.zn. **IV.ÚS 169/99** ze dne 21.5.1999.

⁸⁵¹ Dle usnesení VS v Praze č.j. **7A 81/98-18** ze dne 30.11.1999: „*podle § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "o. s. ř.") soudy nepřezkoumávají mimo jiné rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy. Takovými rozhodnutími jsou např. zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu, tzv. podkladová rozhodnutí apod., tedy rozhodnutí, ze kterých teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy.*“ Dále usnesení VS v Praze sp.zn. **6 A 41/97** ze dne 30.12.1999, sp.zn. **6 A 184/94** ze dne 28.8.1995, či sp.zn. **6 A 64/94** ze dne 9.3.1995.

⁸⁵² Z plenárního nálezu ÚS sp.zn. **Pl.ÚS 8/99** ze dne 3.11.1999, jímž byl zamítnut návrh na zrušení ust. § 248 odst. 2 písm. e) OSŘ, lze cit.: „*V souzené věci se jedná o použití ust. § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř., které vylučuje ze soudního přezkumu mimo jiné i rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy. Podle přesvědčení Ústavního soudu použitím tohoto ustanovení (které*

stanoviskům zakotveným ve zvláštních úpravách část starší judikatury setrvala na nemožnosti jejich samostatného přezkumu, a to s ohledem na nově koncipovanou kompetenční výlukou dle § 70 písm. a) SŘS jakožto úkonů správního orgánu, které nejsou rozhodnutími⁸⁵³, ale i s odkazem na kompetenční výlukou dle ust. § 70 písm. b) SŘS (úkony předběžné povahy)⁸⁵⁴, navzdory tomu však část judikatury inklinovala k opačnému pojetí⁸⁵⁵. Reakcí na toto rozdílné pojmání přezkumu závazných podkladových aktů byla dvě usnesení rozšířeného senátu NSS z října roku 2008⁸⁵⁶, která znamenala příklon k samostatnému soudnímu přezkumu závazných stanovisek. Pro samostatnou přezkoumatelnost svědčilo dle zmíněných usnesení to, že celkový výsledek rozhodovacího procesu se fakticky rozpadá do řady dílčích samostatných správních procesů⁸⁵⁷, jejichž výsledek jakožto konečný akt závazný pro navazující správní rozhodnutí může zjevně zasáhnout do právní sféry žadatele. Dané závěry vycházely z právní úpravy před účinností účinnosti SpŘ z roku 2004. Po účinnosti SpŘ z roku 2004 se stala otázka přístupu k soudnímu přezkumu závazných podkladových aktů opětovně předmětem rozhodovací činnosti soudů. NSS v jednom ze svých rozsudků⁸⁵⁸ dovedl s ohledem na autonomní povahu SŘS ve vztahu k právní úpravě závazných stanovisek ve SpŘ, že závěry z výše zmíněných usnesení rozšířeného senátu NSS z roku 2008 jsou aplikovatelné i po účinnosti SpŘ z roku 2004. Tento názor ovšem nebyl v judikatuře zastáván konstantně a jednomyslně, tentýž soud v jiných rozsudcích⁸⁵⁹ upozornil na odlišnost koexistujících, byť terminologicky shodně označených, rozdílných institutů, a to závazných stanovisek, dle zvláštních úprav fakticky však samostatných rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 SpŘ, a závazných stanovisek dle ust. § 149 SpŘ jakožto nesamostatných podkladových aktů. Dle soudu kategorie závazných stanovisek dle ust. § 149 SpŘ není přezkoumatelná samostatně v režimu ust. § 65 SŘS, ale výlučně v režimu ust. § 75 odst. 2 SŘS. K potvrzení této názorové linie došlo rozsudkem rozšířeného senátu NSS

vytváří mez základního práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny) nejsou podstata a smysl tohoto základního práva dotčeny. To proto, že - jak již bylo vícekrát zdůrazněno - je právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného.“.

⁸⁵³ Srov. usnesení NSS č.j. **6 A 172/2002-13** ze dne 29.12.2004, usnesení NSS č.j. **6 A 73/2002-54** ze dne 28.4.2004, usnesení VS v Praze č.j. **7 A 30/2000-23** ze dne 21.8.2000, usnesení NSS č.j. **7 A 90/2001-98** ze dne 28.4.2004, č.j. **6 A 73/2002-54** ze dne 26.10.2004, č.j. **6 A 172/2002-13** ze dne 29.12.2004, č.j. **2 As 51/2005-34** ze dne 24.10.2006, č.j. **3 As 53/2003-61** ze dne 12.5.2004, č.j. **7 A 198/2000-51** ze dne 13.8.2003 a usnesení VS v Praze č.j. **7 A 30/2000-23** ze dne 21.8.2000, jakož i další rozhodnutí.

⁸⁵⁴ Srov. rozsudek NSS č.j. **2 Afs 183/2005-64** ze dne 29.3.2006.

⁸⁵⁵ Tuto judikatorní linii představoval rozsudek NSS č.j. **2 As 51/2005-34** ze dne 24.10.2006, rozsudek NSS č.j. **3 As 53/2003-61** ze dne 12.5.2004, či rozsudek NSS č.j. **7 A 198/2000-51** ze dne 13.8.2003.

⁸⁵⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. **8 As 47/2005-86** ze dne 21.10.2008 a č.j. **6 As 7/2005-97** z téhož dne 21.10.2008.

⁸⁵⁷ Z obou usnesení (shodně bod 27 odůvodnění) lze cit.: „Závazná stanoviska podle zákona č. 114/1992 Sb. jsou vydávána na žádost účastníka (typicky stavitele). Žadatel je také adresátem správního rozhodnutí. Probíhá o nich samostatné správní řízení, které je ukončeno správním rozhodnutím, majícím obecné náležitosti správního aktu. S ohledem na předmět řízení, kterým je ochrana přírody a krajiny, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky rozhodnutí o umístění stavby či stavební povolení) musí předmětné rozhodnutí respektovat; buď jeho závěry převezme a včlení do svého textu, či na text předchozího rozhodnutí přímo odkáže. V každém případě je však obsahem rozhodnutí vázáno. Potenciálnímu stavebníku brání či naopak umožňuje realizaci určitého záměru; rozhodující správní orgán následně váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí.“.

⁸⁵⁸ Srov. rozsudek NSS č.j. **7 As 43/2009-52** ze dne 13.8.2009, který se zabýval závazným stanoviskem dle ust. §14 odst. 3 PamZ.

⁸⁵⁹ Viz např. rozsudek NSS č.j. **2 As 34/2009-65** ze dne 28.7.2009.

z roku 2011⁸⁶⁰, který znamenal definitivní změnu koncepce, která byla nastolena předešlými usneseními rozšířeného senátu NSS z roku 2008. Ve zmíněném rozsudku z roku 2011 se NSS zabýval důsledky derogace SpŘ z roku 1967 pro soudní přezkoumatelnost závazných stanovisek, přičemž vyložil, že přijetím SpŘ z roku 2004 došlo v řadě ohledů k posunu v chápání povahy těchto podkladových aktů. NSS z řady z procesních i hmotněprávních důvodů akcentoval nesamostatnou akcesorickou povahu závazných stanovisek a proces vydávání závazných stanovisek zahrnul jako součást procedury tvorby konečného rozhodnutí. NSS shledal odlišnosti i v procesních otázkách, zejména reflektoval to, že závazná stanoviska dle ust. § 149 SpŘ se nevydávají v samostatném správním řízení, v souvislosti s tím pak dále poukázal i na fakt, že SpŘ z roku 2004 vyloučil jejich samostatný odvolací přezkum, a naopak tento odvolací přezkum integroval v instančním postupu v rámci navazujícího správního řízení. NSS následně uzavřel, že závazné stanovisko vydané dle ust. § 149 SpŘ z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 SŘS a vzhledem k tomu, že je svou povahou závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 SŘS. Koncepci nastolenou tímto rozsudkem z roku 2011 následovala i pozdější judikatura⁸⁶¹, žaloby proti závazným stanoviskům začaly být krajskými soudy posuzovány jako nepřípustné dle ust. § 70 písm. a) SŘS ve spojení s ust. § 68 písm. e) SŘS. Citované rozsudky NSS vycházející z koncepce akcesorického přezkumu závazných stanovisek následně obstály i v testu ústavnosti⁸⁶², tento náhled v řadě dalších rozhodnutí ÚS nepřímo aproboval i později⁸⁶³. S ohledem k výše uvedenému lze shrnout, že judikatura v otázce přístupu k přezkoumatelnosti jednotlivých komponentů koordinovaných rozhodnutí prošla poměrně složitým vývojem, který vyústil v kontextu SŘS a s přihlédnutím k právní úpravě závazných stanovisek ve SpŘ z roku 2004 k závěru, že závazná stanoviska nejsou přezkoumatelná samostatně, ale až v rámci přezkumu koordinovaného rozhodnutí jakožto celkového výsledku správního řízení, a to výlučně postupem dle ust. § 75 odst. 2 SŘS. S nastíněným pojetím výlučného akcesorického přezkumu závazných stanovisek se lze plně ztotožnit, ve prospěch takového závěru lze dále zvažovat následující skutečnosti. Závěr o neopodstatněnosti samostatného přezkumu závazných stanovisek vychází z koncepce SŘS, který přezkum těchto závazných podkladových aktů výslovně zajišťuje jiným procesním mechanismem, kterým je *de lege lata* ust. § 75 odst. 2 SŘS. Platí-li teze, že přezkoumatelnost

⁸⁶⁰ Rozsudek NSS č.j. **2 As 75/2009-113** ze dne 23.8.2011.

⁸⁶¹ Srov. bezprostředně vydaný rozsudek NSS č.j. **2 As 68/2010-107** ze dne 31.8.2011.

⁸⁶² Srov. usnesení ÚS sp.zn. **I.ÚS 3323/11** ze dne 15.11.2011, usnesení ÚS sp.zn. **III.ÚS 3551/11** ze dne 19.12.2011, či dále usnesení ÚS sp.zn. **PI.ÚS 32/11** ze dne 23.5.2013.

⁸⁶³ ÚS v rámci otázky samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí v přezkumném řízení dle ust. §149 odst. 6 SpŘ příznačně vystihl podstatu problému přezkumu závazných stanovisek, když v nálezu ÚS sp.zn. **I.ÚS 2866/15** ze dne 14.3.2016 konstatoval, 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. Pokud při vědomí takového napětí mezi účinnou ochranou práv jednotlivců a účinným rozhodováním ve veřejné správě Nejvyšší správní soud přistoupil k soudnímu přezkumu až ve spojení s navazujícím správním aktem, jímž je rozhodováno o celém předmětu řízení a jímž teprve může dojít k zásahu do práv stěžovatelky, nelze tomu z ústavního hlediska nic vytknout.*“.

koordinovaného rozhodnutí v celé šíři, včetně jeho jednotlivých komponentů, je pro řádný přezkum předpokladem *sine que non*, je evidentní, že výslovně formulované pravidlo v ust. § 75 odst. 2 SŘS explicitní úpravu ani nevyžaduje. Ostatně ani SŘS není v této otázce důsledný a dané pravidlo nezmiňuje ve všech typech soudního přezkumu, byť je zřejmé, že jde o nedílnou součást přezkumu i u těchto jiných soudních pravomocí. Konkrétně jde o problematiku soudní přezkoumatelnosti souhlasů dle StZ formou zásahové žaloby dle ust. § 82 SŘS⁸⁶⁴, či o problematiku přezkumu územních plánů dle ust. § 101a a násl. SŘS, jejichž podkladem je taktéž řada stanovisek závazné povahy⁸⁶⁵, shodná je pak situace v případě veřejnoprávních smluv, přestože správní soudnictví neposkytuje bezprostřední ochranu před nezákonnými veřejnoprávními smlouvami, soudně přezkoumatelné musí být rovněž závazné stanovisko, které bylo součástí subordinační koordinované veřejnoprávní smlouvy, a to v rámci soudního přezkumu výsledku sporného řízení dle ust. § 141 SpŘ.

Jde-li o časové souvislosti přezkumu, pro možnost samostatného přezkumu závazných stanovisek bylo argumentováno mimo jiné nedostatečně včasným přístupem k soudu v podmínkách výlučně akcesorického přezkumu. Na těchto úvahách NSS argumentačně vystavěl svůj závěr o samostatné žalovatelnosti závazných stanovisek dle ust. § 65 SŘS i v roce 2008, přičemž v odůvodnění upozornil na riziko opožděného přístupu k soudu, které fakticky znamená odepření přístupu k soudu a činí tak soudní ochranu iluzorní⁸⁶⁶. Idea samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek je tak vedena především snahou zajistit včasnou možnost rozporovat obsah závazného stanoviska u soudu, aniž by žadatel musel absolvovat dvoustupňové navazující správní řízení, jehož výsledek je *de facto* předurčen. Daný postup může v současné procesní realitě znamenat značnou administrativní a časovou anabázi v řádu měsíců či spíše let, zejména jde-li o rozhodovací proces dle StZ. Problém se včasným přístupem k soudu je pak umocněn v případě potřeby opatřit celý soubor závazných stanovisek, meritorního správního přezkumu a tím i soudního přezkumu lze dosáhnout až na základě kompletní žádosti, doložené všemi závaznými stanovisky. Žadatel tedy dosáhne soudního přezkumu koordinovaného rozhodnutí *in merito* až ve fázi, kdy jsou opatřena veškerá závazná stanoviska, a to s ohledem na fakt, že zastavovací důvod dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) SpŘ předchází pravidlu obsaženému v ust. § 149 odst. 4 SpŘ. Tyto úvahy, bezesporu legitimní, lze v obecné rovině těžko zpochybnit, nicméně v kontextu soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek je nutno zabývat se tím, zda a jaké důvody a opodstatnění má konkurenční akcesorický přezkum závazných stanovisek. V rámci těchto úvah si však nelze vystačit s textem SŘS, ale je nutno osvětlit fungování institutu závazných stanovisek v rozhodovacích postupech

⁸⁶⁴ Srov. rozsudek KS v Praze č.j. 48 A 27/2015-98 ze dne 22.10.2015: „Nepřevzetí podmínek závazného stanoviska vydaného podle § 11 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, (s výjimkou podmínek, které jsou prostou reprodukcí povinností plynoucích již ze zákona nebo které nejsou způsobilé ovlivnit právní sféru vlastníka nemovitosti) do výrokové části kolaudačního souhlasu je nezákonným zásahem.“ V tomto pojetí ovšem došlo k posunu (viz dále).

⁸⁶⁵ K rozlišení v oblasti stavebního práva srov. ust. §4 odst. 2 písm. a) a b) StZ, rozhraněním mezi těmito typy podkladových aktů se zabýval i rozsudek NSS č.j. 2 Ao 2/2008-62 ze dne 7.1.2009.

⁸⁶⁶ Důsledky opožděného přístupu k soudu jsou tradičně formulovány tezí „Justice delayed is justice denied.“, jejíž autorství je připisováno britskému liberálu Williamu Gladstonovi (1809–1898).

veřejné správy. Lze předestřít, že předmětem soudního přezkumu je koordinované rozhodnutí jakožto celkový výsledek prvostupňového a odvolacího řízení, posouzení věci správními orgány v předsoudním stadiu, sestávající z rozhodnutí v prvním stupni a z rozhodnutí odvolacího orgánu v odvolacím řízení, v němž je rovněž integrován správní přezkum závazných stanovisek, má nepochybně svoji logiku. Podstatným aspektem důvodnosti správního přezkumu je skutečnost, že odvolací přezkum dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ umožňuje přezkoumat nejen zákonnost, ale i věcnou správnost, na rozdíl od značně limitovaného soudního přezkumu správního uvážení, přitom v řadě případů jde o závazná stanoviska s uplatněním správní diskrece. Veřejná správa má navíc ve srovnání se soudy pohotovější, akceschopnější a důkladnější prostředky pro případné zjednání nápravy, opravné prostředky nepochybně v řadě případů plní úlohu síta věcí, které by se jinak, mnohdy nedůvodně, dostaly před soud. Takový přístup též plně koresponduje s konceptem subsidiarity soudního přezkumu, který je jedním z pilířů stávajícího systému správního soudnictví v České republice, a který spočívá v připuštění soudní ochrany proti aktům veřejné správy až ve fázi po vyčerpání řádných opravných prostředků. Příklon k samostatné soudní přezkoumatelnosti by měl opodstatnění jen za situace, kdy by byl akcesorický přezkum ve stávající úpravě potlačen, či by sice existoval, ale ochranu veřejných subjektivní práv by dostatečně nezajišťoval⁸⁶⁷. Jakkoli je nutno vyluky ze soudního přezkumu nutno posuzovat restriktivně s maximálním možným úsilím dbajícím na zachování přístupu k soudu, v obecné rovině lze dovodit, že akcesorický přezkum závazných stanovisek *de lege lata* záruky spravedlivého procesu poskytuje. Apriorní přezkum v podobě samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek se jeví nedůvodně, problém předčasnosti soudního přezkumu pak tkví ve dvou aspektech. V první řadě, minimálně v případě závazných stanovisek vydávaných na žádost se projevuje dispoziční zásada, v dispozici žadatele je nejen to, zda a kdy opatřené závazné stanovisko využije, ale i zda zdárně dosáhne vydání koordinovaného rozhodnutí. Právní účinky závazného stanoviska jsou latentní, typová povaha závazných stanovisek vylučuje, že by tyto akty mohly *per se* zasáhnout do právní sféry dotčených osob, závazné stanovisko je co do externích účinků nedílně spjato s koordinovaným rozhodnutím, lze hovořit pouze o zprostředkovaném dopadu závazných stanovisek. Kontrolní mechanismy by měly mít proto vazbu až na proces vydání koordinovaného rozhodnutí, ostatně uvedené pojetí, dovozující přípustnost přezkoumání až celkového výsledku procesu, tedy konečná rozhodnutí ve věci, se projevuje rovněž i v nemožnosti napadnout procesní akty, lze-li brojit proti celkovému výsledku procesu⁸⁶⁸. Nespornou legitimitu má rovněž námitka zastánců samostatného přezkumu závazných stanovisek, že veřejnoprávní spor mezi dotčeným

⁸⁶⁷ Ilustrativní je v tomto ohledu rozsudek NSS č.j. **5 As 40/2008-52** ze dne 6.11.2008, v němž soud připustil samostatnou soudní přezkoumatelnost závazného stanoviska za specifické procesní situace, kdy došlo k jeho vydání dle ust. §149 SpŘ z roku 2004, které však mělo být subsumováno v rozhodnutí vydaném dle přechodných ustanovení ve správním řízení vedeném dle SpŘ z roku 1967.

⁸⁶⁸ Jakkoli závazné stanovisko není úkonem procesní povahy, podnětný je v tomto ohledu i rozsudek NSS č.j. **9 Aps 3/2007-33** ze dne 14.6.2007, z něhož plyne, že zákonnost jednotlivých procesních úkonů v řízení by měla být soudem posuzována až při přezkumu konečného rozhodnutí ve věci.

orgánem a adresátem závazného stanoviska o výklad veřejnoprávní normy, o hodnocení skutkového stavu apod., se nejen odkládá na pozdější dobu, ale i přesouvá mimo tento původní vztah, založený vydaným závazným stanoviskem. I tento následek se ovšem nikterak nevymyká povaze a podstatě těchto složených rozhodovacích postupů. Správní orgán, příslušný k vydání výsledného koordinovaného rozhodnutí, stihá odpovědnost za celkový výsledek řízení, včetně všech komponentů koordinovaného rozhodnutí.

Připuštění samostatného přezkumu by znamenalo nutno řešit konsekventně i otázku souběhu samostatného a akcesorického přezkumu, totiž zda je přípustné podrobit tatáž závazná stanoviska i akcesorickému soudnímu přezkumu. Na tuto otázku však nelze odpovědět jinak než kladně. Úspěšná samostatná žaloba proti závaznému stanovisku dle platného práva nemůže vést ke zrušení konečného správního rozhodnutí, zrušení závazného stanoviska představuje toliko zákonný důvod pro obnovu řízení (§ 149 odst. 7 SpŘ). Za této procesní konstelace by ovšem v řadě případů mohla reálně nastávat situace, kdy by během soudního řízení marně uplynula lhůta pro obnovu navazujícího řízení, přičemž následný akademický výrok soudu o zrušení závazného stanoviska by nemohl mít dopad na platnost a účinky koordinovaného rozhodnutí a činil by soudní ochranu zcela disfunkční, dle platného znění SŘS by této situaci nebylo možno čelit⁸⁶⁹. Ovšem právě koexistence samostatného a akcesorického přezkumu by vytvářela řadu obtížně řešitelných procesních situací. Obtížně řešitelný by byl předně souběh soudních řízení, v prvním případě samostatného přezkumu závazného stanoviska a v druhém případě přezkumu koordinovaného rozhodnutí dle ust. § 65 SŘS zahrnující přezkum téhož závazného stanoviska dle ust. § 75 odst. 2 SŘS. Jedno závazné stanovisko by tak bylo přezkoumáváno opakovaně, nadto s možným rizikem rozdílného posouzení. Jak je zmíněno výše, zrušení závazného stanoviska je důvodem obnovy správního řízení, v němž bylo koordinované rozhodnutí vydáno (§ 149 odst. 7 SpŘ), bylo by ovšem otázkou, zda i v situaci, bylo-li by totéž závazné stanovisko v rámci integrovaného soudního přezkumu shledáno zákonným.

Lze se pozastavit i nad případnou efektivitou samostatného soudního přezkumu. Zatímco nesporným benefitem akcesorického přezkumu dle ust. § 75 odst. 2 SŘS je možnost projednat předmět řízení v plné šíři a současně v jednom řízení posoudit zákonnost všech závazných stanovisek, separátní přezkum jednotlivých závazných stanovisek by naopak mohl generovat značné množství soudní agendy, a to především v rozhodovacích procesech v oblasti veřejné správy, které mají *de facto* kontradiktorní povahu a v nichž figurují účastníci řízení s protichůdnými zájmy⁸⁷⁰. Připuštěním samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek by nadto musely být předmětem tohoto samostatného přezkumu i závazná stanoviska opatřená dle

⁸⁶⁹ V rámci úvah *de lege ferenda* by bylo lze tyto důvody reflektovat rozšířením ust. §41 SŘS (zvláštní ustanovení o běhu některých lhůt), či zmocněním soudu ke zrušení koordinovaného rozhodnutí jako celku, bylo-li by dané rozhodnutí v mezidobí vydáno.

⁸⁷⁰ Především lze zmínit rozhodovací procesy dle StZ či HorZ.

principu čisté subsumpce⁸⁷¹, jakož i všechny formy koordinace rozhodovací činnosti, které materiálně vykazují znaky závazného stanoviska. Problém s realizací samostatného soudního přezkumu by představoval i již zmíněný fenomén multiplikace závazných stanovisek, v těchto případech by mohl soudní přezkum probíhat dokonce na několika úrovních. Shodný problém by byl obecně i se samostatnou soudní přezkoumatelností výsledku integrovaného odvolacího přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, který je též doktrinálně i judikaturou považován za specifické závazné stanovisko. Samostatný přezkum závazných stanovisek by vyvolával otázky i v kontextu žalobní legitimace a určení lhůt pro podání správní žaloby. V případě akcesorického přezkumu jsou otázky okruhu aktivně legitimovaných subjektů⁸⁷² a okamžiku počátku běhu lhůt pro podání správní žaloby bez potíží určitelné, v případě samostatného přezkumu by šlo o řadu dalších nevyjasněných otázek. Okrajově se lze zmínit i o přezkumu koordinovaných rozhodnutí vydaných na základě ust. § 4 odst. 9, 10 a 11 StZ⁸⁷³. Zakotvená úprava vyvolala značné kontroverze již bezprostředně po svém přijetí, aplikační praxe se při jejím výkladu značně různí, doslovným výkladem předmětného ustanovení by nebylo možné v rámci integrovaného odvolacího přezkumu zpochybnit závazné stanovisko po uplynutí jednoho roku od jeho vydání. Aplikační praxe ovšem v řadě případů začala hledat cesty, jak podaná odvolání proti koordinovaným rozhodnutím řádně projednávat shodným způsobem jako tomu bylo do účinnosti předmětné novely, minimálně za účelem náležitého vypořádání odvolacích námitek. Část aplikační praxe pak vzala za své některé přístupy zastávané v odborné literatuře⁸⁷⁴. Určující ovšem bude, jaký přístup zaujme judikatura obecných soudů, která se dosud k výkladu předmětného ustanovení nevyjádřila, ale především s jakým výsledkem bude právní úprava posouzena ÚS, možná však v mezidobí dojde k odstranění předmětné úpravy další připravovanou novelou StZ. Na rozdíl od výkladových problémů týkajících se této nevydařené novelizace, v kontextu soudního přezkumu pak řadu otázek vyvolává především systémový problém v podobě institutu fikce závazných stanovisek, tyto konstrukce jsou jednak již realitou v platném právu⁸⁷⁵, především jde ale o procesní prvek, který se stále více stává předmětem různých novelizačních pokusů. Jakkoli se koncept fiktivních závazných stanovisek na první pohled jeví jako efektivní prostředek k urychlení rozhodovacích postupů a vydávání koordinovaných rozhodnutí, není zcela zřejmé, jakým způsobem bude judikatura přistupovat

⁸⁷¹ Samostatný přezkum závazných stanovisek by se v řadě případů jevil absurdně, lze zmínit kupř. závazné stanovisko dle ust. §24a odst. 5 TyrZvZ, dle něhož Krajská veterinární správa (KVS) vydává pro účely v řízení o přestupku vedeného obecním úřadem s rozšířenou působností odborné vyjádření, které je pro toto řízení závazné. Dle rozsudku NSS č.j. 7 As 46/2010-54 ze dne 14.10.2010 jde o závazné stanovisko, či závazné stanovisko drážního správního úřadu pro účely kácení dřevin rostoucích mimo les u železničních drah dle ust. §8 odst. 2 PřKrZ.

⁸⁷² Především pokud jde o aktivní legitimaci dle ust. §65 odst. 2 SŘS, kde je zakotven požadavek účastenství, typicky pak půjde ekologické spolky, ÚSC a jiné subjekty, které by brojily proti obsahu závazných stanovisek v rozhodovacích procesech dle StZ.

⁸⁷³ Ust. §4 odst. 9, 10 a 11 StZ bylo do StZ vloženo novelou zák.č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018. Předmětná ustanovení jsou předmětem posouzení ústavnosti ÚS pod sp.zn. Pl.ÚS 22/17 na základě návrhu skupiny senátorů, ÚS dosud ve věci nerozhodl.

⁸⁷⁴ VEDRAL, Josef. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. *Stavební právo. Bulletin*. 2017, č. 3, 7-19. ISSN 1211-6386.

⁸⁷⁵ Srov. ust. §2, §2c a ust. §2d UrVýstZ.

k přezkumu koordinovaných rozhodnutí podmíněných fiktivními závaznými stanovisky. Esenciální otázkou je, zda lze taková koordinovaná rozhodnutí vůbec považovat za zákonná, v případě negativních fiktivních rozhodnutí v oblasti práva na informace judikatura dovozuje nepřezkoumatelnost takových rozhodnutí pro nedostatek důvodů⁸⁷⁶. Byla-li by totiž z takového důvodu považována fiktivní závazná stanoviska pro nedostatek odůvodnění *a priori* za nepřezkoumatelná, zcela by to diskvalifikovalo využití institutu fikce závazného stanoviska v rozhodovacích procesech, jelikož nezákonné závazné stanovisko implikuje nezákonnost koordinovaného rozhodnutí. Lze soudit, že konstruuje-li právní úprava presumpci bezkonfliktního prostředí v oblastech dílčích veřejných zájmů na úkor ochrany těchto zájmů, kdy výsledkem procesu je nefiktivní rozhodnutí, jedná se o situaci poněkud odlišnou případům negativních fikcí zamítavých rozhodnutí⁸⁷⁷, problematiku ovšem patrně nelze paušalizovat, za rozhodné okolnosti lze považovat především povahu a účel řízení a od toho odvislé hledisko právní ochrany ostatní dotčených osob.

Slovenská úprava

Slovenská úprava správního soudnictví na přelomu roku 2016 doznala změn, dosavadní občiansky súdny poriadok⁸⁷⁸ byl na Slovensku v rámci rekodifikace nahrazen zák. č. 160/2015 Z. z., Civilný sporový poriadok a správní soudnictví bylo nově s účinností od 1.7.2016 vtěleno do souběžně přijatého zákona č. 162/2015 Z.z. Ačkoli slovenská úprava na obecné úrovni úpravu závazných stanovisek nezakotvuje, na půdorysu zvláštních úprav byla taktéž slovenská judikatura konfrontována s otázkou soudního přezkumu závazných stanovisek⁸⁷⁹. V otázce, zda je závazné stanovisko způsobilým předmětem samostatného soudního přezkumu v intencích ust. § 244 odst. 1 původního občianského súdneho poriadku, prošla taktéž slovenská judikatura vývojem. Původní úprava v ust. § 245 ods. 1 O.s.p. stanovila, že: „*Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu posúdi súd i zákonnosť prv urobeného správneho rozhodnutia, o ktoré sa preskúmané rozhodnutie opiera, ak bolo preň prv urobené rozhodnutie záväzné a ak nie je na jeho preskúmanie určený osobitný postup.*“. Ve vazbě na to dřívější judikatura připouštěla toliko akcesorický přezkum, lze zmínit rozsudek Najvyššieho súdu č.j. 3 Sžp/3/2012 ze dne 6.3.2012⁸⁸⁰, či další rozsudky téhož soudu⁸⁸¹. Z opačného pojetí vyšel rozsudek Najvyššieho súdu č.j. 5 Sžp/14/2011 ze dne 24.11.2011⁸⁸², který se naopak přiklonil k možnosti

⁸⁷⁶ Dle rozsudku NSS č.j. 7 A 76/2002-47 ze dne 4.11.2003 je rozhodnutí konstruované právní fikcí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

⁸⁷⁷ Viz PETRMICHL, Václav. Fikce a koncentrace ve stavebním právu. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 47-57. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁸⁷⁸ Zák.č. 99/1963 Z.z., občiansky súdny poriadok ve znění federální úpravy správního soudnictví z r. 1991 („O.s.p.“).

⁸⁷⁹ Především na základě ust. § 140b zák.č. 50/1976 Z.z., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

⁸⁸⁰ Z rozsudku lze cit.: „*Keďže ide o čiastočné podkladové rozhodnutia v priebehu stavebného konania, zákon na ich preskúmanie neustanovuje osobitný postup, a preto sa námietky proti nim preskúmajú v zmysle § 245 ods. 1 O.s.p. v konaní o preskúmaní zákonnosti v spojení s konečným rozhodnutím stavebného úradu.*“.

⁸⁸¹ Srov. dále rozsudek Najvyššieho súdu č.j. 3 Sžp/9/2011 ze dne 6.3.2012.

⁸⁸² Z odůvodnění rozsudku lze cit.: „*Okrem toho nemožno opomenúť, že proti obsahu záväzného stanoviska možno podať nielen námietky (§ 140b ods. 5 a 6 stavebného zákona), ale že podľa dnes už ustálenej judikatúry aj záväzné stanoviská vydané dotknutými orgánmi, uplatňujúcimi záujmy chránené osobitnými predpismi v zmysle § 140b stavebného zákona, môžu podliehať*

samostatného soudního přezkumu závazných stanovisek, čímž byl judikaturou aprobován přímý přístup k soudní ochraně se závěrem, že odepření věcného přezkumu závazného stanoviska je vnímáno jako odmítnutí spravedlnosti. Tyto závěry pak přejal tentýž soud v usnesení č.j. 5 Sžo/54/2016 ze dne 29.11.2016⁸⁸³. Soud argumentoval v první řadě tím, že v rámci akcesorického přezkumu dle platné úpravy nemůže dojít ke zrušení závazného stanoviska⁸⁸⁴, druhý argument se týkal zpochybnění odpovědnosti stavebního úřadu za závěry dotčeného orgánu⁸⁸⁵, podpůrně bylo odkázáno na usnesení českého NSS č.j. 8 As 47/2005-86 ze dne 21.10.2008. Jde-li o první argument, lze oponovat, že nemožnost formalizovaného zrušení závazného stanoviska v žádném případě nečiní z akcesorického přezkumu jen iluzorní a bezúčelnou ochranu, naopak obecný princip vázanosti správních orgánů právním názorem soudu⁸⁸⁶ vylučuje opětovné využití nezákonného závazného stanoviska, čímž je soudní ochraně žalobce učiněno zadost. Závazný názor soudu totiž není orientován toliko na přezkoumávaný akt, soud naopak závazně interpretuje veškeré zákonné předpoklady pro jeho vydání, aniž by soud musel nutně disponovat derogační pravomocí vůči aktům, od jejichž existence či obsahu se odvíjí (ne)zákonnost soudem zrušeného aktu⁸⁸⁷. Jde-li o druhý argument, lze konstatovat, že odpovědnost za výsledné koordinované rozhodnutí je logickým vyústěním role stavebního úřadu v celém řízení, který jakožto gestor koordinovaného rozhodnutí odpovídá nejen za opatření všech podkladových aktů a za jejich bezrozpornost, ale i za celkový obsah koordinovaného rozhodnutí⁸⁸⁸. Relevanci postrádá i odkaz na více než deset let staré rozhodnutí českého NSS, které bylo pozdější českou judikaturou téhož soudu již překonáno⁸⁸⁹.

V souvislosti s rekonstrukcí slovenského soudnictví (zmíněný zákon č. 162/2015 Z.z., Správny súdny poriadok) lze zmínit, že současná slovenská úprava upravuje všeobecnou správní žalobu (§ 177 a násl. SSP), prostřednictvím níž se může žalobce domáhat ochrany proti rozhodnutí nebo opatření orgánu veřejné správy⁸⁹⁰. Samostatný soudní přezkum závazných stanovisek

prieskumu v správnom súdnictve (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. I. ÚS 354/08, Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 8As 47/2005).“.

⁸⁸³ Byť bylo rozhodnuto již za účinnosti nového zák. č. 162/2015 Z.z., správní soudní poriadok, dle jeho přechodného ust. §492 odst. 2 soud postupoval dle dosavadní procesní úpravy.

⁸⁸⁴ Z odůvodnění lze cit.: „*V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že prípadné zrušenie rozhodnutia stavebného úradu správnym súdom na základe žaloby by nemalo vplyv na platnosť závazného stanoviska dotknutého orgánu a to aj napriek tomu, že je súčasťou rozhodnutia stavebného úradu.*“.

⁸⁸⁵ Z odůvodnění lze dále cit.: „*Rovnako sa javí ako nelogické, ak by mal stavebný úrad v prípade zrušenia jeho rozhodnutia súdom niesť zodpovednosť za nesprávne závery dotknutého orgánu obsiahnuté v záväznom stanovisku, ktoré bol stavebný úrad povinný rešpektovať. Z uvedeného vyplýva, že je žalobcovi je potrebné poskytnúť súdnu ochranu jeho práv prieskumom závazného stanoviska dotknutého orgánu ešte pred vydaním rozhodnutia stavebného úradu.*“.

⁸⁸⁶ V kontextu slovenské úpravy ust. §250j odst 7 O.s.p.: „*Správne orgány sú viazané právnym názorom súdu.*“.

⁸⁸⁷ K šíři závazného právního názoru lze odkázat i na rozsudek NSS č.j. **6 Ads 76/2012-63** ze dne 7.11.2012, a to dokonce pokud jde o neaplikovatelnost normativního aktu: „*Realizuje-li soud svou pravomoc neaplikovat podzákonný předpis pro rozpor se zákonem, je pak v konkrétní věci závěrem soudu o této otázce příslušný správní orgán vázán a je povinen v této konkrétní věci postupovat v souladu se závěry soudu, nikoli podle nezákonné normy podzákonného předpisu.*“.

⁸⁸⁸ Toto pojetí bez výhrad sdílí i česká judikatura.

⁸⁸⁹ V době rozhodování Nejvyššího soudu byl již vydán a publikován rozsudek českého NSS č.j. **2 As 75/2009-113** dne 23.8.2011, publ. pod. č. 2434/2011 Sb.

⁸⁹⁰ Blíže KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*. Ročník LI, číslo 1-2/2018, 33-55. ISBN 0139-6005.

patrně vylučuje především kompetenční výlučka v ust. § 7 písm. b) SSP⁸⁹¹, popřípadě alternativně i ust. § 7 písm. e) SSP⁸⁹², s čímž koresponduje i obecné ust. § 27 odst. 1 SSP, které předvídá toliko akcesorický přezkum závazných podkladových aktů⁸⁹³, a které je z hlediska přezkoumatelnosti závazných stanovisek víceméně obdobou ust. § 75 odst. 2 českého SŘS. Na rozdíl od české úpravy má však dotčený orgán postavení účastníka soudního řízení dle ust. § 27 odst. 1 SSP ve spojení s ust. § 32 odst. 3 písm. c) SSP⁸⁹⁴. Na okraj lze poznamenat, že rovněž i americké federální procesní právo připouští toliko přezkum konečných správních rozhodnutí⁸⁹⁵, za *final agency action* jsou považovány akty dle kritérií formulovaných v rozhodnutí *Bennett v. Spear*, 520 U.S. 154 (1997)⁸⁹⁶, přičemž musí jít jednak o výsledek rozhodovacího procesu nikoli předběžné či dočasné povahy, a zároveň se musí jednat o akt stanovující práva či povinnosti či vyvolávající právní následky⁸⁹⁷. Z téhož pojetí pak vychází i německé správní soudnictví⁸⁹⁸, ale i španělská judikatura⁸⁹⁹.

8.2.3. Procesní aspekty integrovaného soudního přezkumu v širších souvislostech

S akcesorickým přezkumem závazných stanovisek se pojí řada souvisejících procesních otázek, kterým se lze dále věnovat. Jde-li o rozsah přezkumu dle ust. § 75 odst. 2 SŘS, soud přezkoumává koordinované rozhodnutí v mezích žalobních bodů⁹⁰⁰, žalobní námitka přitom nemusí výslovně označit závazný podkladový akt, postačí, směřují-li žalobní body zřetelně proti jeho obsahu. Pokud jde o hlediska přezkumu dle ust. § 75 odst. 2 SŘS, kritéria přezkumu se týkají v souladu s celkovou koncepcí správního soudnictví pouze zákonnosti přezkoumávaných aktů. SŘS pro posuzování napadeného rozhodnutí typizuje nezákonnost rozhodnutí, vady řízení, jakož i nezákonnost, spočívající v překročení stanovených mezí správního uvážení či jeho zneužití⁹⁰¹, tato kritéria přezkumu je pak na místě vztáhnout i na dílčí přezkum závazných stanovisek. Přezkum správního uvážení je na rozdíl od plně

⁸⁹¹ Ust. §7 písm. b) SSP: „*správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby*“.

⁸⁹² Ust. §7 písm. e) SSP: „*rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania*“.

⁸⁹³ Ust. §27 odst. 1 věta první SSP: „*Pri preskúmaní zákonosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy správny súd na návrh žalobcu posúdi i zákonosť skôr vydaného rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, z ktorého preskúmané rozhodnutie alebo opatrenie vychádza, ak bolo preň skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie záväzné a ak skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie nebolo samostatne možné preskúmať správnym súdom podľa § 6 ods. 2.*“.

⁸⁹⁴ Jde o koncept obligatorního účastenství, jehož se nelze vzdát, ust. §32 odst. 3 SSP *a contr.*

⁸⁹⁵ Viz sec. §704 of the Administrative Procedure Act (APA), pub.L. 79–404, 60 Stat. 237, enacted June 11, 1946.

⁸⁹⁶ Blíže SCHULTZ, Matthew R. *Bennett v. Spear*. *Ecology Law Quarterly*. 1999, vol. 26, issue 3, art. 4, 683-707. ISSN 0046-1121.

⁸⁹⁷ Tzv. „*Bennett test*“ (doctrine of administrative finality) byl užít v řadě kauz k posouzení přípustnosti soudního přezkumu, kupř. ve věci U.S. Army Corps of Engineers v. Hawkes Co., 136 S. Ct. 1807, 1813 (2016).

⁸⁹⁸ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (Bundesverwaltungsgericht, BVerwG) sp.zn. I C 247/58 ze dne 28.5.1963 a sp.zn. IV C 184/65 ze dne 19.11.1965.

⁸⁹⁹ Rozsudek 3.senátu Nejvyššího soudu Španělského království č. 8872/1990 z dne 4.6.1998, či rozsudek 3.senátu Nejvyššího soudu Španělského království č. 2167/1993 ze dne 19.6.1996.

⁹⁰⁰ Tuto zásadu ovšem nelze absolutizovat, z daného pravidla existuje řada judikatorních výjimek.

⁹⁰¹ Ust. §78 odst. 1 SŘS.

přezkoumatelných neurčitých právních pojmů omezen, posouzení diskreční pravomoci při vydávání nenárokových závazných stanovisek zahrnuje dle ustálené judikatury toliko to, zda uvážení dotčeného orgánu vychází z dostatečně zjištěného stavu věci, odpovídá zásadám logiky, není zjevně excesivní a je v souladu se sledovaným účelem⁹⁰². Přezkum zákonnosti zahrnuje ale i posouzení zákonnosti procesu předcházejícího vydání závazného stanoviska. Součástí spisové dokumentace žalovaného správního orgánu je ovšem zpravidla pouze výsledné závazné stanovisko, ze strany soudu je proto namíste využít procesních oprávnění⁹⁰³ a dožádat kompletní spis dotčeného orgánu⁹⁰⁴. Konstantní judikatura⁹⁰⁵ dovozuje, že je-li nezákonné závazné stanovisko, tato nezákonnost se řetězí i do výsledného koordinovaného rozhodnutí, uvedený princip pak platí shodně i pro soudní přezkum. Nezákonnost závazného stanoviska je nutno odlišit od případů vad tkvících v žalobou napadeném rozhodnutí, jde kupříkladu o situace, kdy obsah závazného stanoviska nekoresponduje s obsahem napadeného rozhodnutí, závazné stanovisko zcela absentuje či případy nedostatečně či vadně promítnutého obsahu závazného stanoviska v žalobou napadeném rozhodnutí. Rozlišení sice nemá valný význam z hlediska celkového výsledku soudního přezkumu, může mít ale relevanci pro formulaci závazného právního názoru soudu a případný další postup ve správním řízení po vrácení věci soudem. Správní žalobou lze brojit proti obsahu závazného stanoviska bez ohledu na to, zda podané odvolání směřovalo proti obsahu závazného stanoviska, a tedy byl proveden odvolací přezkum dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ. Taková žaloba předně není nepřípustná z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků, ust. § 68 písm. a) SŘS se vztahuje k odvolání jako celku, opačný přístup by nadto znamenal koncentraci námitek, což by se vymykalo současné koncepci soudního přezkumu.

Dalším důležitým rysem konceptu akcesorického přezkumu závazných stanovisek je skutečnost, že SŘS nezakládá pravomoc soudu rušit subsumované akty, rozsudek soudu vede výlučně ke zrušení napadeného koordinovaného rozhodnutí⁹⁰⁶. Závěr o nezákonnosti závazného stanoviska se promítá pouze prostřednictvím závazného právního názoru soudu, deklarovaná nezákonnost podkladového aktu toliko usměřňuje postup správního orgánu v dalším řízení, po vrácení věci soudem je nutno na tato závazná stanoviska nahlížet s ohledem

⁹⁰² Z rozsudku KS v Brně č.j. **29 A 119/2016-78** ze dne 11.12.2018 lze cit.: „*Správní soud nepřezkoumává věcnou správnost (obsah) závazného stanoviska, nýbrž to, zda při vydání závazného stanoviska postupoval dotčený orgán v souladu se zákonem, tj. zda v procesu předcházejícím jeho vydání byla respektována všechna procesní práva žalobce, resp. zda nedošlo ke zneužití správního uvážení či k překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. Pro posuzovanou věc to konkrétně znamená, že v rámci přezkumu závazného stanoviska soud hodnotí i to, zda stanovisko dotčeného orgánu respektuje předmět správního řízení, v němž bylo vydáno, zda navazuje na předcházející správní praxi dotčeného orgánu nebo vysvětluje odklon od ní, resp. zda úvahy obsažené ve věcném hodnocení zásahu do krajinného rázu nevybočují z mezí správního uvážení.*“

⁹⁰³ Ust. §74 odst. 1 SŘS *in fine*.

⁹⁰⁴ Srov. též rozsudek NSS č.j. **6 Azs 114/2015-38** ze dne 27.1.2016: „*Při přezkoumání rozhodnutí o uložení správního vyhoštění přísluší soudu přezkoumávat i rozhodné skutečnosti, na nichž bylo založeno podmiňující závazné stanovisko k posouzení podmínek § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Pokud příslušné podklady pro závazné stanovisko nejsou součástí správního spisu žalovaného, musí si je soud vyžádat od správního orgánu, který závazné stanovisko vydal.*“

⁹⁰⁵ Srov. rozsudek NSS č.j. **9 As 21/2009-150** ze dne 22.10.2009, dále rozsudek NSS č.j. **8 Azs 110/2014-53** ze dne 6.1.2015.

⁹⁰⁶ Srov. rozsudek NSS č.j. **9 As 269/2016-44** ze dne 29.11.2017: „*Pokud soud zruší napadené rozhodnutí správního orgánu z důvodu nezákonnosti podkladových úkonů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), stanou se tyto podkladové úkony v důsledku vysloveného závazného právního názoru soudu nadále právně neúčinné, byť nedojde k jejich formálnímu zrušení.*“

na charakter jejich vad jako na procesně nepoužitelný (nezpůsobilý) podklad pro další řízení a rozhodování. S nezákonností subsumovaného aktu se soud vypořádá pouze v odůvodnění svého rozsudku⁹⁰⁷, samostatný deklaratorní výrok o zrušení závazného stanoviska nemá oporu v zákoně. Rozsudek je závazný nejen vůči žalovanému správnímu orgánu, ale i vůči dotčenému orgánu⁹⁰⁸. Stěžejním procesním prvkem fungování úpravy rušení koordinovaných rozhodnutí je proto instanční závaznost rozsudku (§ 78 odst. 5 SŘS). Byť není formálně vzato zpochybněna existence závazného stanoviska, je to právě instanční závaznost a formulovaný závazný právní názor soudu, znemožňující v dalším řízení po vrácení věci vydat nové rozhodnutí. Poté, co byla správním soudem zpochybněna zákonnost závazného stanoviska, nemá reálný význam ani následné formální zrušení takového závazného stanoviska *ex officio* v přezkumném řízení.

Výsledek akcesorického přezkumu není jen otázkou úspěšnosti žaloby, výsledek posouzení podkladových aktů může být určující i pro závěr soudu, zda zrušit rovněž i prvoinstanční správní rozhodnutí a vrátit věc do prvního stupně (§ 78 odst. 3 SŘS). Akcesorickému přezkumu závazných stanovisek podléhají nejen závazná stanoviska jakožto součásti prvostupňového rozhodnutí, ale i jejich deriváty, tedy závazná stanoviska dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, popřípadě výsledek řešení rozporu. Zjištěná nezákonnost prvoinstančních závazných stanovisek v řadě případů v souladu s principem procesní ekonomie odůvodňuje postup soudu dle ust. § 78 odst. 3 SŘS a současné zrušení prvoinstančního koordinovaného rozhodnutí.

Lze dále zvažovat, jaké důsledky má pro soudní přezkum koordinovaného rozhodnutí pravomocné rozhodnutí o zrušení či změně závazného stanoviska v přezkumném řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. Souběh přezkumného řízení ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí je obecně přípustný⁹⁰⁹, probíhající či iniciované⁹¹⁰ přezkumné řízení je fakultativním důvodem pro přerušení soudního řízení dle ust. § 48 odst. 3 písm. a) SŘS. Žádný ze zastavovacích důvodů dle ust. § 47 SŘS sice nesměřuje k případu, kdy je v přezkumném řízení dle ust. § 94 SpŘ zrušeno žalobou napadené rozhodnutí, dovozuje se však, že žalobu je nutno odmítnout postupem dle ust. § 46 odst. 1 písm. a) SŘS pro nedostatek základního předpokladu řízení, totiž způsobilého předmětu soudního přezkumu⁹¹¹. Jde-li ovšem o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, tato logika zde neplatí, jelikož daná skutečnost nemá přímý vliv na existenci žalobou napadeného rozhodnutí, ale je pouze důvodem pro obnovu navazujícího řízení. Přezkumné řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ by mohlo nanejvýše naplňovat fakultativní důvod přerušení soudního řízení dle ust. § 48 odst. 3 písm. d) SŘS, důvod fakultativního přerušení dle ust. § 48 odst. 3 písm. a) SŘS by naplňovalo až iniciované či

⁹⁰⁷ Rozsudek NSS č.j. 4 As 37/2005-83 ze dne 29.6.2007: „Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.“

⁹⁰⁸ Dle ust. §54 odst. 6 SŘS je výrok pravomocného rozsudku závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci.

⁹⁰⁹ Shodně též závěr č.106 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 10.6.2011.

⁹¹⁰ Srov. taktéž usnesení VS v Praze č.j. 6 A 86/94-19 ze dne 26.10.1994.

⁹¹¹ Shodný názor J.Jirásek In: BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P.: Soudní řád správní, online komentář. 3.aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. Komentář k ust. § 48 SŘS.

probíhající řízení o obnově řízení o žalobou napadeném koordinovaném rozhodnutí. Zrušení či změna závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ tedy na rozdíl od zrušení žalobou napadeného rozhodnutí dle ust. § 94 a násl. SpŘ není důvodem k zastavení soudního řízení o přezkumu koordinovaného rozhodnutí, ani k odmítnutí žaloby proti koordinovanému rozhodnutí.

Jde-li o určení rozhodného časového znění právní úpravy pro soudní přezkum, SŘS stojí na retrospektivním principu, soud při přezkumu vychází z právního stavu rozhodného v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 SŘS), dané pravidlo se musí vztahovat na všechny komponenty koordinovaného rozhodnutí. Nelze však pominout časové souvislosti subsumpce, která zahrnuje proces od vydání závazného stanoviska až po následnou inkorporaci jeho obsahu do koordinovaného rozhodnutí, proto v souladu se zásadou legality platí požadavek, aby závazná stanoviska byla v souladu s právními předpisy nejen v době vydání, ale i ke dni vydání koordinovaného rozhodnutí, což pak plně koresponduje i s výše zmíněným ust. § 75 odst. 1 SŘS. Zákonnost závazných podkladových aktů proto soud posuzuje v souladu s ust. § 75 odst. 1 SŘS dle právní úpravy, platné ke dni vydání koordinovaného rozhodnutí, jehož se staly součástí. V důsledku zrušení koordinovaného rozhodnutí soudem a vrácení věci k dalšímu řízení se otevírají i otázky ohledně platnosti závazných stanovisek. Problematiku nelze uchopit jednotně, zákonem limitovaná platnost závazných stanovisek není obecně stanovena, ale je výlučně záležitostí zvláštních úprav⁹¹². Smyslem omezení platnosti je ochrana daných veřejných zájmů, závazná stanoviska mohou zastarat nejen s ohledem na změny skutkového základu, ale i v souvislosti s technologickým a vědním vývojem. Zachování platnosti závazných stanovisek v průběhu soudního řízení ale s ohledem na účel této limitace patrně postrádá jakékoli opodstatnění, úpravu v tomto ohledu neobsahuje ani ust. § 41 SŘS či jiné ustanovení SŘS. Otázku platnosti, jakož i vyhodnocení tohoto důsledku pro další rozhodování správních orgánů po vrácení soudem je proto nutno řešit dle pravidel obsažených ve zvláštních právních předpisech.

Jde-li o rozdělení procesních rolí v soudním řízení, pasivně legitimovaným žalovaným je výlučně správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, dotčený orgán, který vydal závazné stanovisko, popř. dotčený nadřízený orgán, nefigurují jako účastníci soudního řízení. Náležitá obhajoba koordinovaného rozhodnutí v rozsahu napadeného závazného stanoviska bude v praxi v řadě případů vyžadovat neformální spolupráci mezi žalovaným správním orgánem a dotčeným orgánem, závazná stanoviska jsou vydávána na základě zvláštních předpisů správního práva v gesci jiných správních úřadů na mnohdy velmi specializovaných agendách. Důkladná oponentura žaloby může v řadě zvláštních částí správního práva sehrát zásadní preventivní roli při vytváření judikatury, je to totiž právě dotčený orgán, který může soud upozornit na výkladová úskalí či jiné zásadní souvislosti projednávané věci. K zajištění řádného

⁹¹² Srov. limitaci platnosti některých environmentálních závazných stanovisek, kupř. platnost závazného stanoviska EIA je dle ust. §9a odst. 4 EiaZ stanovena na 7 let od jeho vydání.

přezkumu všech komponentů koordinovaného rozhodnutí je naopak z pozice soudu využitelné ust. § 74 odst. 1 *in fine* SŘS, dle něhož je soud oprávněn obrátit se z vlastní iniciativy přímo na dotčený orgán s žádostí o stanovisko, případně s žádostí o zaslání spisového materiálu ve věci vydaného závazného stanoviska⁹¹³. Zakotvení procesního postavení dotčených orgánů kupříkladu jako „*orgánů na řízení zúčastněných*“⁹¹⁴ jakožto jisté obdoby institutu osob zúčastněných na řízení (§ 34 SŘS), patrně nemá opodstatnění, šlo by spíše o nadbytečnou formalizaci řízení. Soud je potřebnými procesními nástroji vybaven, řádná obhajoba žalobou napadeného rozhodnutí je výlučně v gesci žalovaného, k porušení zásady rovnosti účastníků řízení před soudem nedochází.

Fakt, že žalobou napadené koordinované rozhodnutí je výsledkem rozhodování více orgánů, nelze v řízení potlačit ani v dalších procesních aspektech. Na dotčené orgány je nutno *mutatis mutandis* vztáhnout ustanovení o vyloučení soudců pro podjatost (§ 8 SŘS), minimálně pokud jde o důvod vyloučení, spočívající v podílu soudce na předchozím projednávání a rozhodování věci u správního orgánu, proto podílel-li se soudce jako oprávněná úřední osoba na vydání závazného stanoviska, které je součástí žalobou napadeného rozhodnutí, je takový soudce *ipso facto* vyloučen z úkonů v rámci soudního řízení⁹¹⁵. Jde-li o další důvody pro vyloučení soudce, pod vztah soudce k účastníkům lze řadit nejen vztah soudce k osobám, které se přímo podílely na vydání koordinovaného rozhodnutí, ale i k osobám, které se podílely na vydání závazného stanoviska. Byť jde o vesměs marginální otázku, lze se zabývat i uplatněním institutu uspokojení návrhatele v případě žalobou napadených koordinovaných rozhodnutí, jde-li o reformaci vad vážnoucí v závazném stanovisku. Realizace tohoto postupu patrně nemá dostatečnou oporu v zákoně. Překážka patrně netkví v ust. § 62 SŘS, dotčený orgán sice není legitimován k iniciaci postupu dle ust. § 62 SŘS, lze si ale teoreticky představit společný záměr žalovaného a dotčeného orgánu uspokojit návrhatele. Problém je však v ust. § 153 SpŘ, které neobsahuje způsobilý prostředek k přímé revizi správního rozhodnutí. Na okraj lze dále poznamenat, že koordinované rozhodování může vykazovat i znaky rozhodnutí o *sporu* či v *jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva* v režimu ust. § 244 OSŘ. Postup dle 5. části OSŘ není přezkumem, ale nalézacím řízením čili opětovným projednáním téže věci soudem, soud tak musí být zmocněn projednat věc v plné šíři, a to i v rozsahu působnosti dotčeného orgánu, soud naopak logicky nemůže být vydaným závazným stanoviskem vázán, tím by byl potlačen koncept 5. části OSŘ a v konečném důsledku i nepřipustně odepřena soudní ochrana.

⁹¹³ Srov. rozsudek NSS č.j. **8 Azs 110/2014-53** ze dne 6.1.2015: „Soud musí mít možnost ověřit obsah, relevanci a věrohodnost informací o zemi původu, na nichž je založeno závazné stanovisko k posouzení podmínek § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, vydané v rámci řízení o uložení správního vyhoštění. Tyto informace proto musí být součástí správního spisu.“.

⁹¹⁴ Zmíněná slovenská úprava správního soudnictví zakládá účastnictví dotčených orgánů v soudním řízení.

⁹¹⁵ Dokladem materiálního přístupu je kupř. usnesení NSS č.j. **Nao 13/2010-68** ze dne 13.4.2010, dle něhož je nutno podíl soudce na projednávání nebo rozhodování v předchozím řízení vykládat „s ohledem na konkrétní a přímou souvztažnost a věcnou souvislost předmětných řízení“.

8.2.4. Závazná stanoviska a využitelnost ostatních žalobních typů

Zásahová žaloba jako způsob obrany proti závaznému stanovisku

Užitelnost zásahové žaloby se v judikatuře dlouhodobě mívá s její pravou podstatou, která pojmově spočívá v obraně proti reálným aktům faktické povahy, a tedy nikoli formalizované činnosti, judikatura ovšem v řadě případů připouští (či minimálně připouštěla) užití zásahové žaloby i na formalizované úkony, které jsou svou povahou správními akty. Závazné stanovisko ovšem přímý dopad do právní sféry dotčené osoby nemá, v důsledku čehož nelze hovořit o nezákonném zásahu⁹¹⁶. Žalovatelnosti závazných stanovisek zásahovou žalobou dle ust. § 82 a násl. SŘS ale především brání subsidiarita zásahové žaloby (§ 85 SŘS), jiný právní prostředek ochrany představuje již zmíněný akcesorický přezkum dle ust. § 75 odst. 2 SŘS. Nepřípustnost samostatného soudního přezkumu závazných stanovisek dle ust. § 65 SŘS ovšem současně nelze překlenout volbou žalobního typu. Lze současně argumentovat i judikaturou⁹¹⁷, která nepřipouští samostatný přezkum formou zásahové žaloby ani u jednotlivých procesních úkonů v řízení, a byť je závazné stanovisko hmotněprávním úkonem, tyto závěry jsou využitelné i pro dovození (ne)žalovatelnosti závazného stanoviska zásahovou žalobou. Závazné stanovisko neztrácí povahu závazného stanoviska ani v případě, kdy je podkladovým aktem pro úkon, který není rozhodnutím dle ust. § 67 SpŘ. Modifikací jednoho z pojmových znaků závazného stanoviska dle ust. § 149 SpŘ (modifikace povahy finálního aktu) se totiž nemění nic na nesamostatné povaze závazného stanoviska. Jde především o souhlasy dle StZ, u nichž zákon subsumpci závazných stanovisek výslovně připouští, a které jsou materiálně správními akty s rovnocenným účinkem jako správní rozhodnutí, a které byly po několik let dle původní judikatury žalovatelné jako nezákonné zásahy dle ust. § 82 SŘS⁹¹⁸ a minimálně v rámci tohoto pojetí bylo nepochybně možné podrobit přezkumu i závazná stanoviska, čímž byl vyloučen jejich samostatný přezkum, a to z principiálně totožných důvodů, jako tomu bylo v případě rozhodnutí dle ust. § 65 SŘS. V judikatuře⁹¹⁹ se vyskytlo i opačné pojetí, dovozující samostatnou přezkoumatelnost těchto podkladových aktů, jelikož nejsou-li finální akty

⁹¹⁶ Z právní věty rozsudku MS v Praze č.j. **9 A 17/2018-48** ze dne 28.6.2018 lze cit.: „Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, jenž dle žalobce spočívá ve vydání negativního závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, jímž žalobci nebyl udělen souhlas s trvalým odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, soud bez věcného projednání odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v připustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Je totiž zjevné a nepochybné, a to i s ohledem na ustálenou judikaturu správních soudů, že namítaný úkon správního orgánu nemůže být (nezákonným) zásahem ve smyslu legislativní zkratky zakotvené v § 82 s. ř. s.“.

⁹¹⁷ Rozsudek NSS č.j. **8 Aps 2/2006-95** ze dne 31.7.2006, popř. rozsudek NSS č.j. **1 Afs 183/2014-55** ze dne 16.11.2016.

⁹¹⁸ Dle dosavadních závěrů rozšířeného senátu NSS č.j. **2 As 86/2010-76** ze dne 18.9.2012 nejsou souhlasy dle ust. §96 StZ, §106 StZ, §122 StZ a §127 StZ rozhodnutími ve smyslu ust. §65 SŘS, soudní ochrana práv třetích osob je zaručena prostřednictvím zásahové žaloby dle ust. §82 SŘS. K obratu a judikatornímu posunu došlo po opětovném předložení věci rozšířenému senátu NSS, který věc přehodnotil a ve svém usnesení č.j. **1 As 436/2017-43** ze dne 17.9.2019 dospěl naopak k závěru, že souhlasy dle StZ dle ust. §96, §106, §122, §127 a §128 StZ jsou rozhodnutími správního orgánu dle ust. §65 odst. 1 SŘS.

⁹¹⁹ Dle rozsudku NSS č.j. **8 As 241/2017-33** ze dne 29.1.2018 lze z textace ust. §44a odst. 3 PamZ cit.: „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“ dovodit, že nejsou-li finální akty rozhodnutími dle ust. §67 SpŘ, není splněn základní pojmový znak závazného stanoviska, tj. závaznost pro výrokovou část rozhodnutí.

rozhodnutími dle ust. § 67 SpŘ, není splněn základní pojmový znak závazného stanoviska, tj. závaznost pro výrokovou část rozhodnutí. Takový závěr působí excesivně, lze naopak usuzovat, že rozhodovací pravomoc stavebního úřadu musí být vnímána v širším smyslu jakožto jakýkoli navazující úkon, jehož se závazné stanovisko stalo závazným podkladem a který má bezprostřední účinky navenek, jak ostatně tentýž soud naopak správně dovedl v jiném rozsudku⁹²⁰. Navzdory výše uvedenému, i ve vztahu k závazným stanoviskům lze zásahovou žalobu uplatnit, ačkoli za jiných procesních předpokladů, jak je uvedeno dále.

Soudní ochrana proti nečinnosti při vydávání závazných stanovisek

Žalobu proti nečinnosti lze uplatnit pouze ve vztahu k rozhodnutím ve věci samé či osvědčením, při objasnění pojmu rozhodnutí ve věci samé je nutno vyjít z legislativní zkratky v ust. § 65 odst. 1 SŘS. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko není úkonem ve smyslu ust. § 65 SŘS, a současně není ani osvědčením, platí, že dle stávajícího SŘS se nelze domáhat vydání závazného stanoviska žalobou proti nečinnosti dle ust. § 79 SŘS. Subsidiárním prostředkem k řešení nečinnosti pro množinu aktů, které nejsou rozhodnutími ani osvědčeními (§ 79 odst. 1 SŘS *a contr.*), je žaloba proti nezákonnému zásahu, soudní ochrana proti nečinnosti při vydávání závazných stanovisek se proto dostává do režimu žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu ust. § 82 SŘS⁹²¹. Problematiku nečinnosti při vydávání závazných stanovisek nelze vnímat izolovaně a redukovat ji pouze na vlastní proces vydávání závazných stanovisek, otázka nečinnosti může přímo souviset i s důvodností přerušení navazujícího řízení dle ust. § 149 odst. 3 SpŘ (probíhající řízení o vydání závazného stanoviska), nezákonná nečinnost je vyloučena pouze v případech, pokud důvody pro přerušení navazujícího řízení ve skutečnosti i nadále trvají⁹²².

8.2.5. Soudní přezkum rozhodnutí dle § 149 odst. 6 SpŘ

Dozorčí prostředek v podobě přezkumného řízení dle ust. § 94 a násl. SpŘ je koncipován jako formalizované rozhodování, forma správního řízení však není plně kompatibilní se všemi úkony, které dle SpŘ tomuto dozorčímu prostředku podléhají, což je i případ závazných stanovisek vydávaných mimo režim správního řízení, ačkoli SpŘ k jejich zrušení předpokládá právě formalizované přezkumné řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ. Inkompatibilita koncepce

⁹²⁰ Rozsudek NSS č.j. **2 As 163/2016-37** ze dne 10.5.2017, z něhož lze citovat následující pasáž: „Slovní spojení „podklad pro rozhodnutí“ užitý v citovaném ustanovení je dle Nejvyššího správního soudu třeba chápat široce jako podklad pro postup podle zvláštního předpisu nehledě na to, zda vyústí ve vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu či § 65 s.ř.s. (jímž je např. stavební povolení), nebo v jiný úkon, zde stavebního úřadu (např. souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru). Podstatné totiž je to, že závazné stanovisko správního orgánu prvního stupně vydané v této věci podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny by ani v případě, že by jim byl udělen souhlas k zásahu do významného krajinného prvku, nemohlo stěžovateli bezprostředně umožnit započít se zamýšleným záměrem stavby nízkopodlažních rodinných domů.“, či dále „Podstatné zůstává to, že na závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s §149 odst. 1 správního řádu může navazovat nějaký úkon stavebního úřadu, který přezkumu soudem podléhá (ať už skrz e žalobu proti rozhodnutí, je-li závazné stanovisko negativní, nebo žalobu třetích osob na ochranu před nezákonným zásahem v případě kladného závazného stanoviska.“.

⁹²¹ J.Jirásek In: BLAŽEK, T. JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P.: Soudní řád správní, online komentář. 3.aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. Komentář k ust. §48.

⁹²² Srov. rozsudek MS v Praze č.j. **10 A 332/2011-38** ze dne 20.3.2012.

závazných stanovisek s pojetím dozorčího prostředku jakožto formalizovaného rozhodování generuje řadu výkladových potíží nejen ve veřejné správě (blíže kap. 8.1.2.), ale i v oblasti soudního přezkumu. Předně jde o otázku soudní přezkoumatelnosti výsledku přezkumného řízení, jímž bylo změněno či zrušeno závazné stanovisko dle ust. § 149 SpŘ. K povaze tohoto aktu lze předně uvést, že dle doktríny je výsledek přezkumného řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, formálně označený jako rozhodnutí, toliko propůjčená forma správního aktu, nesplňující náležitosti rozhodnutí dle ust. § 67 odst. 1 SpŘ, přičemž materiálně jde o akt svou povahou shodný s aktem rušeným či měněným, tedy jde o závazné stanovisko⁹²³.

V otázce přístupu k soudní přezkoumatelnosti výsledku přezkumného řízení sehrála klíčovou roli opět judikatura. V obecné rovině lze předestřít, že potřeba soudního přezkumu vzniká obecně i ve vztahu k výsledkům uplatnění dozorčích prostředků⁹²⁴. Jde-li o specifické přezkumné řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, soudy v některých rozsudcích dovodily nemožnost samostatného soudního přezkumu rozhodnutí v přezkumném řízení⁹²⁵, v jiných rozsudcích byl dovozen opak a NSS připustil soudní přezkum⁹²⁶. K obdobnému závěru též dospěl NSS i v dalším rozsudku⁹²⁷, přičemž bylo dovozeno, že přezkoumatelnost rozhodnutí v přezkumném řízení v režimu ust. § 65 SŘS, i pokud byl předmětem přezkumného řízení úkon, který sám o sobě nenaplnuje znaky rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 SŘS. Přípustnost soudního přezkumu dovodil soud s poukazem na to, že výsledek přezkumného řízení (ve vztahu k úkonu jinému nežli k rozhodnutí) má dopad do právní sféry toho, jemuž byl předmětný úkon (v projednávané věci kladné stanovisko EIA) adresován. Dle soudu by tím byla stěžovateli odepřena možnost domoci se posouzení, zda původní stanovisko EIA, které realizaci záměru umožňovalo, bylo zrušeno zákonným způsobem či nikoli.

⁹²³ Jde o koncept tzv. materiálního pojetí a totožnosti formy. Blíže POTĚŠIL, Lukáš. Rozhodnutí v přezkumném řízení a soudní přezkum. *Právní rozhledy*. 2014, 19/2014, 659-663. ISSN 1210-6410.

⁹²⁴ Viz rozsudek NSS č.j. **4 As 72/2013-42** ze dne 10.10.2013: „*Rezignací na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, zejména u ústředních správních úřadů, které samy rozhodují o přezkumu svých rozhodnutí, by byla otevřena při rušení pravomocných rozhodnutí cesta k libovůli neslučitelné s demokratickým právním státem. Bylo by pouze věci volně úvahy vedoucího ústředního správního orgánu, zda znovu „otevře“ správní řízení pravomocně skončené rozhodnutím téhož správního orgánu. Došlo by tak k naprostému popření ochrany práv nabytých v dobré víře, legitimního očekávání a právní jistoty u účastníků řízení, které jsou chráněny příslušnými ustanoveními správního řádu.*“

⁹²⁵ Rozsudek NSS č.j. **6 As 64/2012-21** ze dne 20.3.2013, z něhož lze cit.: „*(...) i podle názoru Nejvyššího správního soudu uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nutno vykládat tak, že je vyloučen samostatný soudní přezkum nejen závazných stanovisek, ale též i takových rozhodnutí, kterými byla tato závazná stanoviska změněna v přezkumném řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu*“, jde o citaci ust. §149 odst. 5 SpŘ před novelou zák.č. 225/2017 Sb., s účinností od 1.1.2018, v současnosti jde o ust. §149 odst. 6 SpŘ. Dále rozsudek NSS č.j. **10 As 97/2014-127** ze dne 8.7.2015. Tuto judikatorní linii následně sdílel i rozsudek NSS č.j. **6 As 277/2016-40** ze dne 16.5.2017.

⁹²⁶ Srov. kupř. rozsudek NSS č.j. **4 As 42/2014-69** ze dne 23.5.2014.

⁹²⁷ Rozsudek NSS č.j. **7 As 16/2015-76** ze dne 7.5.2015, z něhož lze cit.: „*Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení je považováno za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu i tehdy, je-li předmětem přezkumném řízení rozhodnutí, které samo nenaplnuje znaky rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. I rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, které ruší úkon vydaný podle části čtvrté správního řádu, jak vyplývá z dosavadní judikatury, je přezkoumatelné soudem. Tento závěr je nutné aplikovat i na rozhodnutí vydané v přezkumném řízení ve vztahu ke stanovisku EIA, které je rovněž podřaditelné pod kategorii úkonů podle části čtvrté správního řádu.*“, či dále „*Pro danou věc je podstatné posouzení povahy rozhodnutí o přezkumu jiných úkonů správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Zatímco tyto úkony jsou prováděny zjednodušeným neformálním postupem mimo správní řízení, na který se vztahují jen vybraná ustanovení části druhé a třetí správního řádu, přezkum těchto úkonů je již formalizovaným řízením. Při nápravě nezákonného úkonu podle části čtvrté správního řádu převažuje totiž nad dalším neformálním postupem požadavek zachování právní jistoty k ochraně nabytých práv osob, kterých se úkon týká. Tato ochrana se při přezkumu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu projevuje tím, že rozhodnutí o přezkoumání takového úkonu je vydáno ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu.*“

V kontextu soudní přezkoumatelnosti aktu dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ lze uvést, že argument soudu o nemožnosti oprávněného nechat posoudit důvodnost zrušení je však více než diskutabilní, je totiž otázkou, zda naopak zásah do závazného stanoviska v podobě jeho zrušení či změny dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ není přezkoumatelný v rámci navazujícího řízení a tím konsekventně i soudy. Naopak lze dovodit, že takový postup možný je (viz dále). Jak se záhy ukázalo, z tohoto pojetí vyšel i vzápětí další rozsudek NSS⁹²⁸, který k povaze rozhodnutí dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ konstatoval, že byť je tento úkon správním řádem formálně nazván rozhodnutí, jedná stejně jako jemu předcházející závazné stanovisko přezkoumatelné v soudním řízení správním postupem dle ust. § 75 odst. 2 SŘS, tedy jako závazný podklad konečného přezkoumávaného rozhodnutí. K předmětné otázce se následně vyjádřil i ÚS⁹²⁹ a přiklonil se k pojetí, vycházejícího z nemožnosti samostatného soudního přezkumu rozhodnutí v přezkumném řízení, které mění či ruší závazné stanovisko. Lze poznamenat, že se bude záležitostí zabývat i rozšířený senát NSS⁹³⁰, předkládající senát se neztotožňuje s judikatorní linií, nastolenou výše zmíněným rozsudkem č.j. 10 As 97/2014-127 ze dne 8.7.2015, který byl aprobován ÚS. Předkládající senát předně rozporuje výchozí tezi výše zmíněné judikatury, dle níž výsledek přezkumu dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ je přezkoumatelný v rámci navazujícího řízení, a tím tedy konsekventně i v rámci soudního přezkumu dle ust. § 75 odst. 2 SŘS. Na tomto východisku NSS v nyní zpochybňované judikatuře vystavěl svůj závěr o nemožnosti samostatně soudně přezkoumat rozhodnutí dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, daný závěr byl současně i nosným důvodem zmíněného nálezu ÚS o souladu této výluky s právem na spravedlivý proces. Dle předkládajícího senátu navíc soudní judikatura připustila samostatný soudní přezkum výsledku přezkumného řízení dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ u některých úkonů dle 4. části SpŘ, pod kterou spadají i závazná stanoviska. Dle předkládajícího senátu mohou i jiné úkony nežli správní rozhodnutí zasahovat do právní sféry jednotlivců, přinejmenším tím, že zakládají legitimní očekávání v souladu s presumpcí správnosti veřejnoprávních aktů, zrušením závazného stanoviska dochází dle předkládajícího senátu k negaci legitimního očekávání ohledně posouzení určité dílčí otázky determinující obsah rozhodnutí správního orgánu. Byť nelze předjímat posouzení věci rozšířeným senátem NSS, v obecné rovině lze k nastíněným důvodům formulovaným čtvrtým senátem zvažovat následující. Jakkoli NSS v původním rozsudku⁹³¹ blíže nerozvedl, jakým způsobem lze v navazujícím řízení dodatečně přezkoumat

⁹²⁸ Rozsudek NSS č.j. **10 As 97/2014-127** ze dne 8.7.2015, dle něhož: „Podle § 149 odst. 5 správního řádu lze v přezkumném řízení závazné stanovisko rozhodnutím též změnit. Takové změněné stanovisko se v právní sféře dotyčného subjektu projevuje stejně jako původní závazné stanovisko, není je tedy možno považovat za samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí. Závazné stanovisko ve spojení s přezkumným rozhodnutím v takovém případě tvoří jeden celek a jako takové je platné ve znění změn provedených přezkumným rozhodnutím. Shodný závěr je nutno přijmout i ve vztahu k rozhodnutí dle § 149 odst. 5 správního řádu, jímž se závazné stanovisko ruší. Nemá-li závazné stanovisko vliv na právní sféru stěžovatele, pak ani rozhodnutí, kterým bylo zrušeno, takový vliv mít nemůže.“

⁹²⁹ Nálezem ÚS sp.zn. **I.ÚS 2866/15** ze dne 14.3.2016 byla zamítnuta ústavní stížnost směřující proti zmíněnému rozsudku NSS č.j. **10 As 97/2014-127** ze dne 8.7.2015.

⁹³⁰ Věc byla předložena rozšířenému senátu usnesením NSS č.j. **4 As 3/2018-42** ze dne 14.6.2018.

⁹³¹ Výše zmíněný rozsudek NSS č.j. **10 As 97/2014-127** ze dne 8.7.2015 konstatoval, že: „Tento úkon správním řádem formálně nazvaný rozhodnutí je proto stejně jako jemu předcházející závazné stanovisko přezkoumatelné v soudním řízení správním

výsledek přezkumu závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ⁹³², neznamená to, že je daný postup vyloučen, naopak. V případě změny závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ lze bez pochybností usuzovat na celkový výsledek posouzení, tato změna tvoří s původním závazným stanoviskem nedílný celek, takové závazné stanovisko je přezkoumatelné v rámci integrovaného odvolacího přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ a následně i soudem již zmíněným postupem dle ust. § 75 odst. 2 SŘS. V případě zrušení závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ je nutno rozlišovat, z jakých důvodů bylo závazné stanovisko zrušeno. Proti závěru, že závazné stanovisko nemělo být vůbec vydáno, mohou v navazujícím řízení brojit účastníci řízení (žadatel k takovému postupu patrně nebude mít důvod), v případě ostatních vad závazného stanoviska, které nebylo možno odstranit jeho změnou, je žadatel opětovně žádat vydání nového závazného stanoviska. Pakliže by bylo totiž zrušení předchozího závazného stanoviska dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ v rozporu s právními předpisy, proti čemuž dle předkládajícího senátu absentuje soudní ochrana, nelze přehlédnout, že dotčený orgán v řízení o vydání nového závazného stanoviska bude nucen opětovně zaujmout odůvodněné stanovisko, a to ve shodě s původními rušícími důvody, dle nichž bylo původní závazné stanovisko zrušeno dle ust. 149 odst. 6 SpŘ. Toto nové závazné stanovisko bude napříště využitelné a plně přezkoumatelné v navazujícím řízení. Tento náhled nekoliduje ani s obecně platnými judikatorními závěry, týkajícími se nezbytnosti soudního přezkumu dozorčích prostředků⁹³³, zatímco výsledek běžného přezkumného řízení dle ust. § 94 a násl. SpŘ je průlomem do pravomocného deklaratorního či konstitutivního správního rozhodnutí, závazné stanovisko je podkladovým správním aktem, který je adresován jinému vykonavateli veřejné správy a navenek žádná oprávnění dotčeným osobám samostatně nezakládá. S tím souvisí i nedůvodnost navazující argumentace předkládajícího senátu, v souvislosti se závazným stanoviskem nelze hovořit o dobré víře v jeho obsah či o legitimním očekávání na zachování posouzení dotčeným orgánem. Závazné stanovisko je dílčí součástí probíhajícího rozhodovacího procesu, které může doznat změn, jednak na základě odvolání účastníků řízení, kteří na procesu vydání závazného stanoviska nikterak neparticipovali, ale i v důsledku odstranění rozporů mezi dotčenými orgány, pokud jde o kolizi závazného stanoviska s jinými závaznými stanovisky či s budoucím obsahem koordinovaného rozhodnutí (§ 136 odst. 6 SpŘ). Dobrá víra a legitimní očekávání v obsah vydaného závazného stanoviska by logikou předkládajícího senátu musely být chráněny již v přezkumném řízení dle ust. § 149 odst. 6 SpŘ, což by ale postrádalo smysl, pakliže závazné stanovisko následně podléhá integrovanému odvolacímu přezkumu dle ust. § 149 odst. 5 SpŘ, kde zjevně nemůže daná restrikce platit, jelikož jde o odvolací přezkum nepravomocného rozhodnutí v plné šíři. K argumentu judikaturou, která připouští samostatný

postupem dle § 75 odst. 2 s. ř. s., tedy jako závazný podklad konečného přezkoumávaného rozhodnutí; v tomto případě rozhodnutí vydaného v územním řízení, resp. rozhodnutí o odvolání proti němu.“

⁹³² Na tento nedořešený problém legitimně upozornil především P.Průcha. Srov. PRŮCHA, Petr. K problematice soudního přezkumu rozhodnutí, jimiž byla v přezkumném řízení zrušena závazná stanoviska. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019. 121-130. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁹³³ Rozsudek NSS č.j. 4 As 72/2013-42 ze dne 10.10.2013.

soudní přezkum usnesení dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ, lze poznamenat, že tak judikatura činí v případě úkonů dle 4. části SpŘ, které ovšem nejsou podkladovým aktem, ale aktem konečným⁹³⁴, které podléhat ust. § 75 odst. 2 SŘS nemohou, nehledě na to, že souhlasy dle StZ jsou sice kategorizovány jako úkony dle 4. části SpŘ, svou povahou jde ovšem doktrinálně o správní akty⁹³⁵. S ohledem k výše uvedenému lze považovat judikatorní linii, nastolenou rozsudkem NSS č.j. 10 As 97/2014-127 ze dne 8.7.2015, aprobovanou ÚS, za správnou.

⁹³⁴ V případě rozsudků NSS č.j. **7 As 92/2017-43** ze dne 13.2.2018, č.j. **5 As 5/2014-24** ze dne 11.1.2016 a č.j. **3 As 58/2014-75** ze dne 21.1.2015 šlo o souhlas s dělením pozemku, resp. o souhlasy s ohlášeným stavebním záměrem, zrušení vysokoškolských diplomů v rozsudcích NSS č.j. **10 As 166/2016-56** ze dne 26.10.2016 a č.j. **1 As 154/2015-50** ze dne 22.2.2016.

⁹³⁵ Srov. VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. Ročník XLV, číslo 1-2/2012, 1-60. ISSN 0139-6005.

Závěr

Potřeba koordinace správního rozhodování v oblasti veřejné správy vzrůstá, v důsledku čehož nabývají ve správním právu na důležitosti otázky spojené s vhodným a optimálním nastavením právní úpravy rozhodovacích postupů. Jednou z možných eventualit horizontální koordinace v individuálně-rozhodovacích procesech ve veřejné správě je využití konceptu závazných stanovisek. Závazné stanovisko je z hlediska teoretické kategorizace závazným podkladovým správním aktem, který je určující pro obsah výsledného (finálního) správního rozhodnutí, jehož se následně stává nedílnou součástí. Závazné stanovisko i koordinované správní rozhodnutí jsou vrchnostenské akty, vydané při výkonu vrchnostenské veřejné správy. Z hlediska strukturálních vztahů jsou původcem i adresátem závazného stanoviska orgány veřejné správy působící v horizontálním administrativním vztahu. Z obsahového hlediska pak závazné stanovisko představuje přípravný podkladový úkon vykonavatele veřejné správy, sloužící jako nástroj pro hodnocení dílčích odborných aspektů předmětu posouzení, atribut závaznosti svědčí o právně-mocenské povaze aktu a zezávaznění v něm formulovaných dílčích veřejnoprávních požadavků. Závazné podkladové akty představují z doktrinálního hlediska v zásadě samostatný hmotněprávní institut, který má nejen v nauce, ale i z pohledu pozitivního práva, značnou historickou tradici, ostatně koncept závazných podkladových aktů se nevyskytuje jen v tuzemském právním prostředí, ale lze ho mapovat i za hranicemi státu nejen ve středoevropském správním prostoru, ale i v jiných evropských zemích (kap. 1.4.). Současná tuzemská platná právní úprava závazných stanovisek na obecné úrovni ve SpŘ z roku 2004 (§ 149 SpŘ), odpovídající nastíněnému teoretickému konceptu nesamostatných podkladových správních aktů, tak není novým konceptem a výdobytkem české porevoluční doktríny, ale ztělesněním konceptu koordinovaných rozhodnutí v platném právu. Z hlediska vývoje institutu lze rekapitulovat, že v pozitivním právu závazná stanoviska existovala podstatně dříve ve zvláštních částech správního práva, k jejich zakotvení na obecné úrovni došlo v českém právním prostředí až přijetím SpŘ z roku 2004. Institut závazného stanoviska je co do fungování především nedílnou součástí procesního instrumentaria správního práva, těžiště konceptu závazných stanovisek spočívá v procesním právu. Zakotvení institutu závazných stanovisek do českého právního řádu mělo a má nejen významné procesní konsekvence, ale i řadu institucionálních důsledků v oblasti uspořádání a organizace veřejné správy. V souvislosti s přijetím SpŘ z roku 2004 bylo proto pro zákonodárce významným legislativním úkolem institut závazných stanovisek vhodně implementovat do koncepce a systematiky SpŘ, a vytvořit tak potřebný obecný normativní rámec pro fungování tohoto způsobu koordinace individuálně-rozhodovací činnosti v českém právním řádu. Tento úkol se zákonodárci v zásadě podařilo splnit, lze konstatovat, že institut závazného stanoviska má v současné procesní realitě bezesporu své nezpochybnitelné místo a ve stávající legislativní podobě představuje nosný a životaschopný koncept, na němž lze stavět. Závazná stanoviska mají v současnosti doktrinálně

i judikatorně ukotvený základ, s fungováním závazných stanovisek se rovněž již sžíla převážná část aplikační správní praxe. Úprava závazných stanovisek jednoznačně patří do obecné procesní úpravy, a to pro její průřezový charakter, závazná stanoviska se vyskytují napříč rozsáhlou materií zvláštní části správního práva, kde se institut závazných stanovisek v různých terminologických podobách stabilně a ve značné míře vyskytuje, problematika pak v největším rozsahu prostupuje především oblastí veřejného stavebního práva, s průniky do řady jiných oblastí (environmentální právo, státní památková péče, požární bezpečnost apod.). Na základě rozboru zvláštních úprav lze spolehlivě dokladovat, že institut závazných stanovisek je z hlediska typologie navazujících řízení uplatnitelný a využitelný v podstatě ve všech typech správních řízení. Lze proto legitimně předvídat, že vývojové tendence zvláštních úprav budou s ohledem na širokou potenciální využitelnost závazných stanovisek k této formě koordinace nadále a ještě vyšší měrou inklinovat.

Jde-li o hodnocení stávající legislativní podoby institutu závazných stanovisek a jejího reálného fungování, resp. jejího uplatňování v aplikační správní praxi, podstatné jsou především dvě roviny problematiky, v kontextu nichž lze obecně hodnotit stav právní úpravy individuálně-rozhodovací postupů. Těmito kritérii jsou míra garance ochrany veřejných zájmů (včetně způsobu a formy řešení jejich vzájemných střetů) a současně míra garance práv dotčených osob, které mohou být výsledkem procesu (koordinovaným rozhodnutím) dotčeny. Z provedené analýzy institutu závazných stanovisek na podkladě platné právní úpravy lze dovést, že v obou hlediscích tato úprava obstála, respektive v žádném z postupně zkoumaných aspektů nebyla zjištěna zásadně problematická místa koncepce či jejího fungování (strukturální deficity), která by využití institutu závazných stanovisek (resp. schéma subsumpce správních aktů) diskvalifikovala či podstatně narušila jeho celkovou funkčnost. Z širší perspektivy a v návaznosti na učiněná zjištění v práci lze ve vztahu k funkčnosti konceptu závazných stanovisek vyvozovat následující zevšeobecnující poznatky.

Na právní úpravu koordinovaných rozhodnutí lze klást značné legislativní nároky, což se projevuje v řadě ohledů. Prvotním požadavkem na právní úpravu je jednoznačná identifikace aktu jakožto závazného stanoviska výslovným označením či odkazem na ust. § 149 SpŘ, v souladu se zásadou jednotnosti právního řádu by měla být terminologie žádoucím způsobem sjednocena. Pro kategorizaci aktu je však určujícím vždy naplnění všech znaků závazného stanoviska, vycházející z materiálního posouzení aktu (kap. 2.1.1.). Toto východisko nemůže být poplatné jen recentní úpravě v ust. § 149 SpŘ, materiální přístup k posouzení povahy těchto aktů je pro funkčnost subsumpce vždy klíčovým prvkem, opačný (formální) přístup by vyvolával obtíže, určitá skupina úkonů, byť principiálně totožné povahy, by jím byla nedůvodně deregulována a vyňata z režimu fungování závazných stanovisek. Nejednotná a roztržštěná terminologie, symptomatická pro zvláštní části správního práva, ale ani zde nepřispívá právní jistotě, řadu rozhodovacích forem a vazeb mezi akty je nutno určovat v souladu s materiálním pojetím závazných stanovisek na základě logických či systematických

argumentů, hraniční se mnohdy nejeví jen posouzení, zda rozhodovací forma vykazuje znaky závazného stanoviska či samostatného rozhodnutí, sporná se může jevit i závazná povaha aktu. Žádoucím se proto jeví postupně odstranit terminologické rozdíly a v souladu se zásadou jednotnosti právního řádu výlučně pracovat s příznačným označením „*závazné stanovisko*“.

Pro využitelnost subsumpce jakožto formy koordinovaného rozhodování byla dovozena jeho univerzálnost (kap. 4.6.), z hlediska typologie navazujících řízení je institut závazných stanovisek uplatnitelný a využitelný v podstatě ve všech typech správních řízení (neoptimální se jeví snad jen jeho využití v oblasti správního trestání). V souvislosti s tím je nutno zdůraznit, že jednotlivé veřejné zájmy nejsou ve zvláštních úpravách chráněny generálně, ale na základě zákonem svěřených zmocnění a v jeho mezích, což plyne z principu legality na základě s ústavněprávních požadavků na výkon veřejné moci (kap. 2.1.). Koncept subsumpce tedy nikterak nevyovídá o míře ochrany jednotlivých veřejných zájmů (to je záležitostí jednotlivých zvláštních úprav), pro řádné fungování tohoto modelu spolurozhodování je však podstatné, aby byla jasně a jednoznačně vymezena hlediska posouzení a meze uvážení spolurozhodujících orgánů (kap. 2.1.2.). V rámci schématu subsumpce vystupuje do popředí též důležitá otázka komplementarity právních úprav navazujícího řízení a jednotlivých úprav zakotvujících závazná stanoviska. Zákonodárce tu bezpochyby stojí před komplikovanými procedurálními otázkami, zmocnění k vydávání závazných stanovisek by mělo reflektovat značnou variabilitu procesních řešení následného povolovacího procesu (modality koordinovaných rozhodnutí, řízení o změně koordinovaných rozhodnutí, komplikovaná problematika částečné či několikanásobné subsumpce apod.). Pro vazby mezi těmito úpravami dlouhodobě činily a stále činí v legislativní praxi potíže, což je ovšem příznak nedostatečně zvládnutých novelizací zvláštních předpisů, a nikoli limitem subsumpce jakožto způsobu koordinace rozhodování. Po zdárném vyřešení horizontálních vztahů spolurozhodujících orgánů na normativní (legislativní) úrovni lze uvažovat jako o vhodné nadstavbě o doplňkové roli prvků koordinace v paraprávním systému (směrnice a jiné vnitřní předpisy), čímž může být žádoucím způsobem sjednocována správní praxe, lépe chráněny veřejné zájmy a zvýšena kvalita a předvídatelnost rozhodování.

Koncept závazných stanovisek v kontextu veřejné správy 21.století přesahuje problematiku koordinovaného správního rozhodování v režimu 2. části SpŘ. Potřeba na legislativní úrovni definovat vztah závazných stanovisek proto vyvstala nejen ke správním rozhodnutím, ale i ve vztahu k jiným formám správní činnosti, koncipovaným s určitým očekáváním jako rovnocenná náhrada koordinovaných rozhodnutí, jde především o různé alternativní povolovací formy, obzvláště pak ve stavebním právu (souhlasy, subordinační koordinované veřejnoprávní smlouvy, regulační plány nahrazující koordinované rozhodnutí, ale i některé specifické procesní konstrukce jako certifikát autorizovaného inspektora). Minimálně u některých těchto forem by princip subsumpce zasloužil reflexi v obecné právní úpravě ve SpŘ, lze zmínit především problematiku veřejnoprávních smluv, která nabývá v kontextu koordinovaných

rozhodnutí v řadě aspektů zcela nový rozměr, a která by si proto zasloužila v řadě ohledů podrobněji rozpracovat (kap. 2.4.4.). Legislativní praxe přinesla i jiná řešení, z teoretického hlediska se naopak nepatřičnou jeví konstrukce subsumpce závazného stanoviska do jiného závazného stanoviska (fenomén multiplikace závazných stanovisek), jde o nevhodný přístup, vytvářející řadu nepředvídatelných důsledků a s tím spojených závažných výkladových problémů.

Jde-li o schéma subsumpce, koncept závazných stanovisek se uplatňuje ve dvou modalitách (kap. 4.1.), a to buď jako závazná stanoviska vydávaná na žádost žadatele, či jde o tzv. princip čisté subsumpce (závazná stanoviska opatřovaná správním orgánem v probíhajícím navazujícím správním řízení), obecná právní úprava SpŘ však mezi těmito modely nediferencuje, volba jednotlivých řešení je proto plně záležitostí zvláštních úprav. Stávající úprava subsumpce správních aktů je však poměrně rigidní, a to nejen z důvodu závazného a neměnného rozdělení procesních rolí zúčastněných rozhodujících orgánů (*dotčený orgán – správní orgán*), ale i pokud jde o zákonem předurčenou formu výstupu (*správní rozhodnutí – závazné stanovisko*), tato rigidita může být v řadě procesních situací jistou překážkou akceschopnosti rozhodování. Úvahy o zrychlení a zjednodušení procesu by v rámci stávající koncepce měly směřovat na obecné úrovni především k prostupnosti jednotlivých forem, respektive k zastupitelnosti procesních řešení, vedoucích k rovnocennému hmotněprávnímu výsledku, u jednou vydaného aktu by měla být akcentována primárně obsahová povaha aktu (kap. 3.3.4.). Samoučelná rigidita procesních pravidel a lpění na procesních formalitách nemůže přinést žádoucí výsledek, složitá úprava koordinace rozhodovacích postupů přispívá celkové složitosti procesního práva, což odpoutává správní úřady od vlastní podstaty regulatorního působení. K pozitivnímu výsledku lze pak dospět nejen vhodnou kombinací různých způsobů koordinace správního rozhodování (princip subsumpce, princip řetězení), ale i vzájemným uplatněním obou modelových řešení subsumpce. Obě modelová řešení subsumpce se zjevně nevyklučují, ale naopak mohou vhodně koexistovat a doplňovat se, perspektivy při optimalizaci a urychlení složených rozhodovacích postupů má pak především čistá subsumpce. Tato eventualita svědčí jednak odbřemenění adresátů veřejné správy, ale umožňuje i rozhodování v rychlém sledu, čímž cílí k potlačení řady rizikových faktorů pro zákonnost a věcnou správnost koordinovaných rozhodnutí, lze zmínit především časové souvislosti subsumpce (expirace závazných stanovisek, neaktuálnost závazných stanovisek ze skutkových důvodů, viz kap. 5.1.), změny právní úpravy v průběhu rozhodovacího procesu (kap. 4.3.), ale i částečné subsumpce či požadavky na ověřování shody obsahu závazného stanoviska s předmětem řízení (kap. 3.2.) atd.

Zatímco v případě řetězení správních aktů jde o procesně izolované rozhodovací postupy, předcházející vydání samostatných správních aktů, závazná stanoviska naopak představují přípravné podkladové úkony, určené ke konsumování v jediném finálním správním aktu (koordinovaném rozhodnutí). Toto základní procesní schéma přináší řadu výhod, především lze

zmínit vyšší míru akceschopnosti a jednodušší, přístupnější a časově dostupnější možnost řešení kolize požadavků dotčených orgánů (platformou pro řešení rozporů je navazující správní řízení, kap. 6.4.), ale i snadnější možnost projednání změn záměru, kdy není na rozdíl od principu řetězení nutno otevírat pravomocně ukončená správní řízení se všemi důsledky z toho plynoucími, ale lze víceméně bezprocedurálně revidovat podkladové akty. Schéma subsumpce přináší ale i nesporný benefit, spočívající v jednotném vypořádání námitek některých skupin dotčených osob (typicky ekologické spolky), a to jak námitek proti věcnému řešení, tak i námitek procedurálního charakteru (kupř. problematika podjatosti), což umožňuje minimalizovat potenciální obstrukční chování těchto subjektů především v řadě exponovaných povolovacích řízení. V obou modelových řešeních subsumpce však zdárné vydání zákonného a věcně správného koordinovaného rozhodnutí a zákonnost celého procesu závisí ve značné míře na dostatečné a včasné součinnosti spolurozhodujících orgánů (kap. 4.6.), což platí nejen při utváření společné vůle, v instančním postupu (odvolací řízení), při posuzování obnovy řízení, ale i při výkonu správního dozoru nad obsahem koordinovaných rozhodnutí (kap. 7.1.). Ucelená právní úprava procesu vydávání závazných stanovisek na obecné úrovni neexistuje, vydávání závazných stanovisek je v režimu kusé procesní úpravy části 4. SpŘ (kap. 4.2.), postavené na delegačním ust. § 154 SpŘ, což generuje dílčí interpretační potíže, výkladové nejasnosti o rozsah přiměřené aplikovatelné 2. části SpŘ však v procesní rovině nepředstavují větší překážku fungování celého konceptu subsumpce, jisté riziko skýtá toliko neodůvodněná procesualizace vydávání závazných stanovisek na podkladě ust. § 154 SpŘ, což může ohrozit hladký chod těchto dílčích rozhodovacích procesů a v konečném důsledku generovat průtahy, pokud jde o vydání koordinovaného rozhodnutí. Koncepte závazných stanovisek z procesního hlediska vychází z vyčlenění procesního postupu předcházejícího vydání těchto dílčích aktů z procesního režimu správního řízení. V tomto ohledu je zásadní především zmíněné hledisko ochrany práv závazným stanoviskem dotčených osob, neuralgickým bodem celé koncepce je právě neúčast ostatních (závazným stanoviskem) dotčených osob v procesu jeho vydávání, ve vztahu k této formě koordinace jde přitom o imanentní a neodstranitelný prvek, podstatou závazných stanovisek je totiž právě vyčlenění procesu jejich vydávání ze správního řízení. Ochrana dotčených osob je však dostatečně zajištěna v navazujícím správním řízení v prvním a druhém stupni, v němž je těmto osobám bez výjimky přiznán status účastníka řízení, přičemž garance této zákonem přiznané účasti je odvislá od ústavně-právních požadavků (práva na spravedlivý proces). Pokud jde o rozsah procesních práv (kvalitativní hledisko), jde především o právo na přístup do správního spisu (konsekventně i do správního spisu o vydání závazného stanoviska), a od toho odvislé právo seznámit se s obsahem závazného stanoviska (jakož i s jeho podklady a procesem jeho vydání), právo být slyšen, právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jakož i existence, resp. garance řádných opravných prostředků. Nutno však současně zdůraznit, že procesní předpisy v tomto ohledu vyžadují vyšší míru diligence čili procesní aktivity dotčených osob, takový požadavek však lze hodnotit jako adekvátní a odpovídající typové

složitosti rozhodovacích postupů, předcházejících vydání koordinovaných rozhodnutí. V podmínkách subsumpce je na úrovni zvláštních předpisů řešitelná i účast jiných subjektů (typicky ekologické spolky, ÚSC), a to přiznáním účastenství těmto osobám přímo v navazujícím řízení, čímž mohou být lépe chráněny veřejné zájmy.

Jde-li o zákonné požadavky na formu a obsah závazných stanovisek, záhy po přijetí SpŘ z roku 2004 vývoj judikatury svědčil o tendenci ke sbližování požadavků na obsah závazných stanovisek s náležitostmi správních rozhodnutí (kap. 3.1.), tento trend pak vyústil v jednu z posledních novelizací SpŘ. Jde především o požadavek na odůvodnění přijatého řešení (kap. 3.2.), z pohledu dotčených osob jde o klíčový prvek přezkoumatelnosti závazných stanovisek, reálně umožňující obsah závazných stanovisek účinně rozporovat, což je stěžejním východiskem pro uplatňování práv a oprávněných zájmů osob dotčených závazným stanoviskem. Náležitou ochranu dotčených veřejných zájmů pak zajišťuje atribut závaznosti závazných stanovisek jako celku, garantující závaznost uplatněných veřejnoprávních požadavků dotčených orgánů, v tomto ohledu je nutno obzvláště zdůraznit význam klíčového instrumentu k ochraně těchto veřejných zájmů, totiž zákonných zmocnění k zakotvování příkazů (podmínek), jejichž existence není vždy automatickou součástí zvláštních úprav. K ochraně veřejných zájmů však neslouží jen výsledek posouzení (závazné stanovisko), funkci dozoru nad řádnou subsumpcí plní i institut dotčených orgánů a jejich aktivní role v navazujícím řízení (kap. 4.6.).

Průvodním jevem komplexních rozhodovacích procesů je pluralita chráněných veřejných zájmů, dílčí veřejné zájmy musejí být v rozhodovacím procesu nejen formulovány, ale v řadě případů je nutno řešit i jejich vzájemný rozpor. Důležitým procesním prvkem k ochraně veřejných zájmů v horizontálních vztazích je proto institut formalizovaného řešení rozporu, na úrovni obecného předpisu (§ 136 SpŘ) jsou normována pravidla pro řešení vzájemných kolizí veřejnoprávních požadavků (kap. 6.2.). Podstatnou se jeví především skutečnost, že obsah závazného stanoviska nelze v procesu řešení rozporu jednostranně negovat či překlenout, formalizovaná pravidla pro řešení rozporu umožňují transparentně dospět ke kompromisním řešením kolidujících veřejných zájmů, a to za rovnocenné účasti všech aktérů řešení rozporu (kap. 6.4. a 6.5.). Z hlediska garance práv dotčených osob pak hraje i zde klíčovou roli fakt, že výsledek rozporu je dotčeným osobám zpřístupněn před vydáním koordinovaného rozhodnutí a zároveň jde o akt z jejich iniciativy i potenciálně instančně a soudně přezkoumatelný (kap. 6.6.).

Dalším nástrojem garance práv dotčených osob, jakož i zajištění dozoru nad zákonností rozhodování v oblastech dotčených veřejných zájmů, je soustava opravných a dozorčích prostředků. Funkčnost institutu závazných stanovisek je proto ve značné míře odvislá i od podoby a funkčnosti tohoto celku. V souvislosti se zakotvením závazných stanovisek ve SpŘ z roku 2004 byla proto zásadním krokem implementace institutu závazných stanovisek do systému opravných a dozorčích prostředků, i to se však v zásadě podařilo splnit. Lze shrnout,

že přezkoumatelnost závazných stanovisek v oblasti veřejné správy probíhá po dvou procesních liniích, těžištěm ochrany veřejných subjektivních práv v navazujícím řízení je integrovaný odvolací přezkum (§ 149 odst. 5 SpŘ) jakožto nedílná a obligatorní součást odvolacího správního řízení proti nepravomocnému koordinovanému rozhodnutí. Obecná procesní úprava připouští ku prospěchu ochrany veřejných zájmů ale i samostatný dozorčí prostředek formou přezkumného řízení (§ 149 odst. 6 SpŘ), sloužící primárně k ochraně objektivního práva. Integrovaný odvolací přezkum je z hlediska iniciace z pohledu účastníků řízení nárokový, rozsah a meze přezkumu, pokrývající zákonnost i věcnou správnost, odpovídají povaze a podstatě odvolacího řízení. Ku prospěchu náležité ochrany veřejných zájmů je přezkum realizován odborně způsobilým orgánem (dotčeným nadřízeným orgánem), což vychází z rozhraničení procesních rolí mezi odvolacím orgánem a dotčeným nadřízeným orgánem. Určitým limitujícím faktorem pro ochranu veřejných zájmů je fakt, že iniciace integrovaného odvolacího přezkumu je plně v dispozici odvolatele, čímž řada závazných stanovisek zůstává stranou odvolacího řízení. Tento prvek však nelze považovat *a priori* za negativní, nelze totiž zcela pominout, že automaticky iniciovaný integrovaný odvolací přezkum by činil odvolací řízení těžkopádným, skýtajícím reálné riziko dalších průtahů v důsledku mnohdy nadbytečně přezkoumávaných nekonfliktních závazných stanovisek. Na nárokovosti odvolacího přezkumu závazných stanovisek je však nutno trvat, rizika pro funkčnost institutu závazných stanovisek skýtají především nepromyšlené dílčí novelizace, v tomto ohledu je pro fungování úpravy závazných stanovisek a budoucí legislativní praxi bezesporu dostatečně odstrašujícím příkladem jedna z posledních novelizací StZ (zák. č. 225/2017 Sb., analýze dopadů této novelizace se věnuje kap. 8.1.3.). Jde-li o dozorčí prostředek v podobě přezkumného řízení (kap. 8.1.2.), přezkum závazných stanovisek je jednou z modalit obecného dozorčího prostředku dle SpŘ, který lze uplatnit jak během probíhajícího navazujícího řízení, což může subsidiárně sloužit k odstranění vad závazných stanovisek, neodstranitelných v integrovaném odvolacím přezkumu, tak i *ex post* po právní moci koordinovaného rozhodnutí, v takovém případě obecná právní úprava umožňuje revidovat koordinované rozhodnutí a konstruuje k tomu specifický důvod obnovy navazujícího řízení. Institut obnovy navazujícího řízení tak slouží jednak k zohlednění nezákonnosti závazných stanovisek po právní moci koordinovaného rozhodnutí (kap. 8.1.6.), ale umožňuje i reflektovat změny skutkového základu stran obsahu závazného stanoviska (kap. 8.1.5.), byť v obou případech v některých aspektech poněkud těžkopádně.

Otázka způsobu soudního přezkumu koordinovaných rozhodnutí, po víceleté anabázi vývoje soudní judikatury, která jen živila nestabilní právní prostředí a znesnadňovala orientaci nejen adresátům práva, ale i veřejné správě, se zdá být zdárně judikatorně vyřešena ve prospěch integrovaného akcesorického přezkumu závazných stanovisek na podkladě stávajícího znění ust. § 75 odst. 2 SŘS. Stávající přístup, akcesorický integrovaný soudní přezkum závazných stanovisek, lze považovat za ústavně konformní, ale i reflektující procesní vztahy vznikající

v rámci fungování závazných stanovisek, naopak přímá žalovatelnost závazných stanovisek se vymyká zásadě subsidiarity soudního přezkumu, činila by soudní ochranu předčasnou, mohla by vést k nedůvodnému zmnožení soudní agendy v důsledku paralelně vedených soudních přezkumů jednotlivých aspektů téhož záměru, ale současně by i generovala řadu obtížně řešitelných problémů v oblasti veřejné správy i dle SRS.

S přihlédnutím ke všem zjištěním lze proto shrnout, že princip subsumpce, ztělesněný ve stávající legislativní podobě jakožto institut závazných stanovisek, představuje na úrovni obecných předpisů nosný a životaschopný koncept koordinace rozhodovací činnosti v oblasti veřejné správy. Odmítnout je nutno úvahy směřující k vytěsnění institutu závazných stanovisek z právního řádu, z hlediska ochrany jednotlivých veřejných zájmů je největším rizikem především marginalizace povolovacích procesů a jejich degradace na nezávazné podkladové akty, problematickým by se současně jevil ale i plný návrat k výlučné formě řetězení správních aktů, která může v řadě oblastí fungovat těžkopádně. Nehledě pak na skutečnost, že akty vykazující znaky závazných stanovisek nejen že v právním řádu budou patrně přetrvávat nadále (minimálně s ohledem na materiální přístup při posuzování těchto aktů), ale i řada resortů by mohla následnou legislativní reakcí ve snaze posílit ochranu dotčených veřejných zájmů institut závazných stanovisek do právního řádu opětovně navracet. Za takové situace by zjevně nešlo o zdárné vytěsnění institutu závazných stanovisek z právního řádu, ale o pouhou nežádoucí deregulaci této formy koordinace, absence obecné právní úpravy závazných stanovisek by představovala legislativně deficitní stav a znamenala jednoznačný krok zpět.

Justifikace konceptu závazných stanovisek na obecné úrovni však nutně nemusí implikovat vždy bezproblémovou funkčnost této koncepce v právním řádu. Koncept subsumpce je toliko platformou, jejíž konkrétní obsah je záležitostí jednotlivých zvláštních předpisů, závazná stanoviska jsou právním institutem se zřetelnou vazbou na zvláštní část správního práva, reálné fungování subsumpce proto představuje dílem i odraz stavu dotčených zvláštních částí správního práva. Proto má-li institut závazných stanovisek představovat dlouhodobě funkční koncepci koordinace a stabilní legislativní řešení v čase, určujícím se zdá být stav a vývoj zvláštních úprav. Jde-li o základní požadavky na funkčnost zvláštních právních úprav, lze uvažovat v kvantitativní a kvalitativní rovině. Institut závazného stanoviska je namísto zakotvovat v agendách, které svou povahou a požadavky odpovídají této zjednodušené formě rozhodování (kvalitativní hledisko), problém byl na řadě míst ilustrován na koncepčních změnách úpravy posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) a transformaci stanovisek EIA v závazná stanoviska EIA, kde značná míra složitosti procesu nekonvenuje formě závazných stanovisek, což generuje řadu problematických aspektů a důsledků nastíněných v práci. Legislativní praxe by dále měla nakládat se závaznými stanovisky uvážlivě a zakotvovat závazná stanoviska pouze v odůvodněných případech (kvantitativní hledisko), zbytnělost a přeregulovanost zvláštní části správního práva nedopadá pouze na vykonavatele veřejné správy, ale především na adresáty regulačního působení, hypertrofie závazných stanovisek je do jisté

míry způsobena nárůstem veřejnoprávní regulace, tyto trendy však zjevně nemusí korelovat, zjevně ne ve všech případech by však měla být vzniknuvší či transformovaná agenda uskutečňována formou závazných stanovisek. Zmnožení počtu závazných stanovisek na řadě agend bez bližšího opodstatnění je naopak samo o sobě rizikovým faktorem, dochází ke zvýšení rizika systémové nečinnosti v některé z dílčích rozhodovacích agend, vzrůstá i riziko zvýšené četnosti výskytu vad závazných stanovisek atd. Tyto rizikové faktory, tkvící v mnohdy nepromyšlených novelizacích zvláštních částí správního práva, mohou stále častěji způsobovat nezákonnost koordinovaných rozhodnutí, a zpochybnit tak funkčnost celého konceptu subsumpce správních aktů, v krajním případě se takový stav může vystupňovat až ve faktickou paralýzu rozhodovacích postupů. Pro koncept subsumpce se jeví problematickou i značná nestabilita zvláštních úprav, a v souvislosti s tím i ne vždy zvládnutá intertemporalita pravidel. Lze tak shrnout, že největším rizikem pro udržitelnost konceptu závazných stanovisek se proto ukazuje být právě stav a vývoj zvláštních úprav správního práva. Vývoj zvláštních úprav lze jen obtížně predikovat, jistou dávkou skepse ale předznamenává minimálně aktuální vývoj rekonstrukce českého veřejného stavebního práva.

Zákonodárce by měl proto na úrovni obecné úpravy institut závazných stanovisek a potažmo koordinovaných rozhodnutí dále kultivovat. Byť žádná pravidla na obecné úrovni v současnosti nepředstavují překážku fungování subsumpce, koordinovaná rozhodnutí by pro svá značná specifika zasloužila rozpracovat i v řadě institutů, které nediferencují mezi jednoduchými a koordinovanými rozhodnutími a v kontextu koordinovaného rozhodnutí tak vykazují jistou mezerovitost. Ne zcela optimálním se jeví stav, kdy absenci těchto bližších pravidel, která může představovat určité riziko pro jednotlivé veřejné zájmy, ale i postavení dotčených osob, musí suplovat aplikační praxe, nejčastěji neformálními způsoby komunikace s dotčenými orgány mimo normativní rámec stanovený procesními předpisy. Na úrovni zvláštních právních úprav by se měl zákonodárce pak vydat spíše cestou konsolidace či podrobnější revize zvláštních úprav. V tomto ohledu lze nastínit několik možných přístupů, ve všech případech však bude optimalizace zvláštní části správního práva vyžadovat systémová, promyšlená a koncepční řešení. Lze uvažovat jednak o 1) redukci rozhodovacích agend s formou závazných stanovisek čili vypouštění některých závazných stanovisek bez náhrady, 2) v řadě úprav docílit integrace závazných stanovisek (perspektiva koordinovaných závazných stanovisek, kap. 4.5.), a konečně 3) zvažovat ve vybraných úpravách zakotvení fikce závazných stanovisek (kap. 5.4.). Určitý prostor pro redukci agendy a odbřemenění státní správy lze hledat především v oproštění státní správy od rutinních posouzení standardizovaných technických řešení, jejichž funkčnost, bezpečnost či nezávadnost lze verifikovat odbornou autoritou, takovýto inovativní přístup je však v legislativní praxi dosud spíše výjimkou. Nápomocným a potenciálně využitelným se jeví i prvek koordinace závazných stanovisek, resp. snaha integrovat závazná stanoviska v rámci jednotlivých resortů, čímž může dojít ke značné redukci jejich počtu, což může být účelné minimálně v případě záměrů, na jejichž realizaci je eminentní veřejný zájem (celospolečensky

či regionálně významné stavby veřejné dopravní či technické infrastruktury). Určitou perspektivu má i institut právní fikce (kap. 5.4.), s níž je však nutno nakládat obezřetně, jde o radikální procesní řešení, představující hrozbu nejen pro ochranu veřejných zájmů, ale v konečném důsledku i pro postavení dotčených osob. Rezervovaný postoj je nutno zaujmout k plošnému zakotvení fikce formou novelizace SpŘ, taková nepřímá novela zvláštních předpisů by nejen nemohla reflektovat specifika a zvláštních úprav, ale jevila by se nekompatibilní i s některými specifickým pravidly rozhodování. Fikce závazných stanovisek proto může mít potenciál pro optimalizaci a urychlení rozhodovacích procesů pouze v některých dílčích úpravách, typově především ve správních řízeních s výlučnou účastí žadatele.

Seznam použitých zkratk

Seznam zkratk zákonů

Zák. č. 263/2016 Sb., atomový zákon	AtomZ
Zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)	EiaZ
Zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)	EnergZ
Zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)	HorZ
Zák. č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)	IpZ
Zák. č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)	KŘ
Zák. č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)	LesZ
Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky	LZPS
Zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád	OSŘ
Zák. 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)	OdpŠkZ
Zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší	OvzdZ
Zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	PamZ
Zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů	PobCizZ
Zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	PozKomZ
Zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny	PřKrZ
Zák. č. 250/2016 Sb., o přestupcích a o řízení o nich	PřZ
Zák. č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů	RostlLékZ
Zák. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě	SilZ
Zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě	SIZ
Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád	SpŘ
Zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní	SŘS
Zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)	StZ
Zák. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání	TyrZvZ
Zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací	UrVýstZ
Ústavní zák. č. 1/1993 Sb., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY	Ústava
Zák. č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)	VetZ
Zák. č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)	VodKanZ
Zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)	VodZ
Zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)	VšZ
Zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti	ZamZ

Zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
Zák. č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu
Zák. č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

ZpfZ
ZPKT
ŽZ

Seznam ostatních zkratek

Český báňský úřad	ČBÚ
Česká národní banka	ČNB
Energetický regulační úřad	ERÚ
Generální ředitelství cel	GŘC
Krajský soud	KS
Krajský úřad	KÚ
Krajská hygienická stanice	KHS
Ministerstvo dopravy	MD
Ministerstvo financí	MF
Magistrát hlavního města Prahy	MHMP
Ministerstvo kultury	MK
Ministerstvo pro místní rozvoj	MMR
Ministerstvo obrany	MO
Ministerstvo průmyslu a obchodu	MPO
Ministerstvo práce a sociálních věcí	MPSV
Městský soud	MS
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	MŠMT
Ministerstvo vnitra	MV
Ministerstvo zdravotnictví	MZ
Ministerstvo zemědělství	MZe
Ministerstvo zahraničních věcí	MZV
Ministerstvo životního prostředí	MŽP
Nejvyšší soud	NS
Nejvyšší správní soud	NSS
Obvodní báňský úřad	OBÚ
Opatření obecné povahy	OOP
Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	RRTV
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	SÚJB
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	ÚOHS
Ústavní soud	ÚS
Územní samosprávný celek	ÚSC
Významný krajinný prvek	VKP
Vrchní soud	VS
Zemědělský půdní fond	ZPF

Seznam použitých zdrojů

Komentářová literatura

1. BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015. 312 s. Beckovy komentáře. 312 s. ISBN 978-80-7400-589-3.
2. BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P.: *Soudní řád správní, online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.
3. DOLEŽAL, Jiří. MAREČEK, Jan. VOBOŘIL, Oldřich. *Stavební zákon v teorii a praxi: úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy: podle stavu k 1.10.1998*. 4. aktualiz. vyd., 1. dot. Praha: Linde, 1998. 687 s. ISBN 80-7201-139-1.
4. DROBNÍK, Jaroslav. DVOŘÁK, Petr: *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 304 s. ISBN 978-80-7357-524-3.
5. DVOŘÁK, Libor: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2018. 429 s. ISBN 978-80-7552-183-5.
6. HÁCHA, Emil. RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: ČESKOSLOVENSKÝ KOMPAS, Smíchov, 1933. 504 s.
7. HEGENBART, Miroslav. SAKAŘ, Bedřich. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. 504 s. ISBN 978-80-7400-044-7.
8. JEMELKA, M. PODHRÁZKÝ, P. VETEŠNÍK, J. ZAVŘELOVÁ, D. BOHADLO, P. ŠURÁNEK. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
9. KATRLÍK, Radovan. *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 393 s. ISBN 9788081683404.
10. MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2018. 1266 s. ISBN 978-80-7400-558-9.
11. ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2005. 512 s. ISBN 80-7201-523-0.
12. PICHRT, Jan (Eds.). *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. 984 s. ISBN 978-80-7478-843-7.
13. POTASCH, Peter. HAŠANOVÁ, Janka. *Zakon o spravnom konani (spravny poriadok)*. Komentar. 1. vydanie. Praha: C.H.Beck, 2012. 373 s. ISBN 978-80-7400-422-3.
14. POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. Vydání první. Praha: C.H.Beck, 2015. 816 s. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5.
15. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. Praha: Leges, 2012. Glosátor. 353 s. ISBN 978-80-87576-35-9.
16. STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0.
17. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664.

18. VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 992 s. ISBN 978-80-7552-557-4.
19. VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nový správní řád: Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2005. 555 s. ISBN 80-7357-109-9.
20. VOPÁLKA, Vladimír. ŠIMŮNKOVÁ, Věra. ŠOLÍN, Miloslav. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1999. 392 s. ISBN 80-7179-172-5.

Monografie, slovníky, učebnice, vědecké práce

1. BACKES, Chris. ELIANTONIO, Mariolina. JANSEN, Sander (Eds.). *Quality and Speed in Administrative Decision-Making: Tension or Balance?* Intersentia Ltd. 2016. 202 s. ISBN 978-1-78068-445-1.
2. BASU, Rumki. *Public administration: Concepts and theories*. New Delhi: STERLING PUBLISHERS PRIVATE LIMITED, 2004. 509 s. ISBN 978-81-207-2763-2.
3. BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva*. Praha: Universita Karlova, vydavatelství Karolinum, 1993. 78 s. ISSN-0231-8601.
4. BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. Olomouc: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. 445 s. ISBN 978-80-86624-45-7.
5. BOGUSZAK, J. a kol. *Teorie práva*. 2. přepr. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. 347 s. ISBN 978-80-7357-030.
6. BRAŽINA, Radislav. *Odůvodnění vybraných správních aktů jako součást práva na spravedlivý proces*. Brno, 2019. Disertační práce. Masarykova univerzita, právnická fakulta.
7. BRAŽINA, Radislav. LIŠKA, Michal. *Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 196 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 606. ISBN 978- 80- 210- 8895- 5.
8. HENRY CAMPBELL BLACK, M. A. *Black's law dictionary*. Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern. Revised 4th edition. St.Paul, Minnesota: West Publishing Co, 1968. 1882 s.
9. ČÍŽEK, Karel. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindřicha Mercyho sklad, 1888. 537 s.
10. DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 17.Auflage. München: C.H.BECK, 2019. 714 s. ISBN 978-3-406-73149-5.
11. ENTRENA CUESTA, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo I/I*. Madrid: Editorial Tecnos, 2000. 384 s. ISBN 978-8430934348.
12. ERBGUTH, Willfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Auflage. Baden-Baden: Nomos, 2014. 619 s. ISBN 978-3848715893.
13. ERICHSEN, Dans Uwe (Eds.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. auflage. Berlin: De Gruyter, 2006. 983 s. ISBN 978-3899492156.
14. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. 496 s. Teoretik. ISBN 978-80-7502-056-7.
15. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. 1. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2005. 248 s. ISBN 80-7201-505-2.

16. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Ramón-Tomás. *Curso de Derecho Administrativo I*. 18. Edición, Madrid: Editorial Civitas, 871 s. 2017. ISBN 978-84-9152-874-6.
17. GULICK, Luther. URWICK, Lyndall (eds.). *Papers on the science of Administration*. New York: Institute of public administration, 1937. 195 s.
18. HÁCHA, Emil. HOBZA, Antonín. HOETZEL, Jiří. WEYR, František. LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1929.
19. HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 2. rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 1320 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 80-7179-740-5.
20. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 250 s. ISBN 978-80-7478-561-0.
21. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
22. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 1994. Právnícké učebnice (Beck). 359 s. ISBN 3-406-38180-4.
23. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
24. HENDLER, Reinhard. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2., neubearbeitete Aufl. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Boorberg, 1998. 241 s. ISBN 9783415023024.
25. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: MELANTRICH A.S. V PRAZE, 1937. Vysokoškolské rukověti. 498 s.
26. HOFMANN, Harald. GERKE, Jürgen. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 8. neubearbeitete Auflage. Stuttgart: Kohlhammer Deutscher Gemeinde verlag, 2002. 522 s. ISBN 978-3555012698.
27. JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C.H. Beck, 2013. 334 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-479-7.
28. KLIMENT, Josef, ZEIS, Egon. *Československé správní řízení*. Sv. 36. Praha: V. Linhart, 1937.
29. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995. 148 s. ISBN 80-7179-028-1.
30. KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správné právo procesné. Všeobecná část*. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2017. 279 s. ISBN 978-80-8173-038-2.
31. LAŠTOVKA, Karel. *Československé správní právo. Část zvláštní*. I.díl. MELANTRICH A.S. V PRAZE, 1936. 377 s.
32. LUKEŠ, Zdeněk a kol. *Československé správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: PANORAMA PRAHA, 1981. 304 s. ISBN 11-113-81.
33. MADAR, Zdeněk a kolektiv. *Slovník českého práva*. 3. vydání. Praha: Linde, 2002. 504 s. ISBN 80-7201-377-7.
34. MATES, Pavel. KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. 176 s. ISBN 978-80-7502-100-7.

35. MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2013. 122 s. ISBN 978-80-7380-424-4.
36. MATĚJKA, Jan. *Principy organizace veřejné správy*. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1938.
37. MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*. 3. Auflage. Berlin: Duncker & Humboldt Berlin, 1924.
38. MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. 2. díl. Praha-Brno: Orbis, 1932. 244 s.
39. MOONEY, James D. *Principles of organization*. Fifth Edition. New York: Harper & Brothers Publishers, 1947. 223 s. ISBN 0060344105.
40. MORSTEIN, Fritz. *The Administrative State*. First edition. Chicago: The University of Chicago Press, 1957. 202 s. ISBN 978-0226509198.
41. NEWMAN, William H. *Administrative action*. 2nd edition. New Jersey: Prentice Hall, 1963. 486 s. ISBN 9780130071958.
42. NOVOTNÝ, Oto. *Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI, 2002. 484 s. ISBN 80-86395-47-2.
43. PARDEEP, Sahni. ETAKULA, Vayunandan. *Administrative theory*. New Delhi: PHI Learning Pvt. Ltd., 2009. 544 s. ISBN 9788120330825.
44. POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí*. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, právnická fakulta.
45. POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. 184 s. ISBN 978-80-87146-92-7.
46. POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946. 103 s.
47. POTĚŠIL, Lukáš. *Individuální správní akty*. Brno, 2010. Disertační práce. Masarykova univerzita, právnická fakulta.
48. POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 208 s. ISBN 978-80-210-7830-7.
49. PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné*. Díl druhý: právo správní. Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního. Praha: Jednota právnická v Praze, 1905. 215 s.
50. PRŮCHA, Petr. POMAHAČ, Richard. *Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s. Lexikony. ISBN 80-7208-314-7.
51. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. SENDÍN, Miguel Ángel. *Derecho Administrativo Español. T. II, acto administrativo, procedimiento administrativo y revisión de la actuación administrativa*. 1. edición. A Coruña: Netbiblo, 2009. 312 s. ISSN 978-84-9745-449-0.
52. ŘÍMAN, Josef (eds.). *Malá československá encyklopedie, sv. 3, I-L*. Praha: Academia, 1986. 912 s. ISBN 21-058-86.
53. SCHMIDT, Rolf. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 20. Auflage. Grasberg: Verlag Dr. Rolf Schmidt GmbH, 2017. 492 s. ISBN 978-3-86651-193-4.
54. SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

55. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.
56. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.
57. SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.
58. THIENEL, Rudolf. *Der mehrstufige Verwaltungsakt*. Wien: Verlag Österreich, 1996. 383 s. ISBN 978-3-7046-0861-1.
59. VRABKO, Marián. *Správné právo : Procesná část / Marián Vrabko a kolektiv*. 2. preprac. a dopln. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008. 230 s. ISBN 978-80-7160-234-7.
60. WEYR, František. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Právník, 1922.
61. WEYR, František. HORÁK, Ondřej (ed.). *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 388 s. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788075520005.
62. WALLERATH, Maximilian. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 6. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, 2009. 630 s. Lehrbuch. ISBN 978-3503120437.
63. WHITE, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration*. 3rd Edition. New York: MacMillan Company, 1948. 612 s.

Články v periodikách, příspěvky ve sbornících

1. AUBY, Jean Bernard. Conflict of interest and administrative law. In A. Peters & L. Handschin (Eds.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*. 2012. Cambridge: Cambridge University Press. 145-158. ISBN 9781107029323.
2. BIBER, Eric. The More The Merrier: Multiple Agencies and The Future of Administrative Law Scholarship. *Harvard Law Review Forum*. 2012, vol. 125, no. 5, 78-83. ISSN 0017-811X.
3. BIBER, Eric. Too Many Things to Do: How to Deal with the Dysfunctions of Multiple-Goal Agencies. *Harvard Environmental Law Review*. 2009, vol. 33, 1-63. ISSN 0147-8257.
4. BRADLEY, Keith. The Design of Agency Interactions. *Columbia Law Review*. 2011, vol. 111, no. 4, 745-794. ISSN 0010-1958.
5. BROŽEK, Emil. Několik poznámek ke způsobu spolupráce orgánů hygienické služby se stavebním úřady podle nového stavebního zákona. *Správní právo*. 1977, ročník X, 110-120. ISSN 0139-6005.
6. COLLADO BENEYTO, Pablo Javier. La Suspensión del procedimiento por la petición de informes preceptivos y determinantes: a la búsqueda de una interpretación coherente de los artículos 42.5.c) y 83 de la ley 30/1992. *Revista Española de la Función Consultiva*. 2015, núm. 23, 79-136. ISSN 1698-6849.
7. DÁVID, Radovan. SEHNÁLEK, David. VALDHANS, Jiří. Dny práva - 2010 - Days of Law, 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity, The conference proceedings. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 1872-1883. ISBN 978-80-210-5305-2.

8. DESHAZO, J.R. FREEMAN, Jody. Public Agencies as Lobbyists. *Columbia Law Review*. 2006, vol. 105, no. 8, 2217-2303. ISSN 0010-1958.
9. FARBER, Daniel. A. O'CONNELL, Anne Joseph. Agencies as Adversaries. *California Law Review*. 2017, vol. 105, issue 5, 1375-1470. ISSN 0008-1221.
10. FREEMAN, Jody. ROSSI, Jim, Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*. 2012, vol. 125, no. 5, 1131-1211. ISSN 0017-811X.
11. FRUMAROVÁ, Kateřina. Fikce rozhodnutí – skutečně účinná ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy? In: *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Iuridica 5/6, 2004, 126-141. ISBN 80-244-0804-X.
12. GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. Los informes administrativos como actos de instruccion del procedimiento administrativo. *Documentación Administrativa*. 1966, núm. 98, 11-40. ISSN 0012-4494.
13. HANDRLICA, Jakub. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem: nové formy správní činnosti po 1.1.2007. *Právní fórum*. 2006, 3(10), 366-372. ISSN 1214-7966.
14. HAVELKA, Jiří. Modus při správních aktech. *Právník*. 1931. 489-504. ISSN 0231-6625.
15. HEGENBARTOVÁ, Milena. Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů. *Stavební právo: bulletin*. 2016, č. 3, 7-18. ISSN 1211-6386.
16. HOETZEL, Jiří. Samočinné vyřizování správních záležitostí. *Právník*. 1914, roč. LIII, sešit IX, 321-333. ISSN 0231-6625.
17. KAISER, Frederick M. *Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations*. Washington, DC: Congressional Research Service, May 31, 2011, 1-34.
18. KNOTEK, Jaroslav. K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, 15(2), 138-143. ISSN 1210-9126.
19. KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*. Ročník LI, číslo 1-2/2018, 33-55. ISBN 0139-6005.
20. KOPRIĆ, Ivan. Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku. *Udruga općina u Republici Hrvatskoj*. 2010, 1-43. ISBN 978-953-55612-3-1.
21. KOPRIĆ I., POLONCA KOVAČ P., DULABIĆ V., DŽINIĆ J. *Legal remedies in administrative procedures in western balkans. Comparative study*. Institute of Public Administration. Danilovgrad: ReSPA – Regional School of Public Administration, 2016. ISBN 978-9940-37-010-7.
22. KLIKOVÁ, Alena. PRŮCHA, Petr. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *Forenzní vědy, Právo, Kriminalistika*. 2018, ročník 3, číslo 1, 67-78. ISSN 2533-4387.
23. LANGÁŠEK, Tomáš. Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu. *Správní právo*. 2008, 4-5, 243-247. ISSN 0139-6005.
24. MACHAČKOVÁ, Jana. K vybraným otázkám novely stavebního zákona na úseku územního rozhodování. *Stavební právo: bulletin*. 2012, č. 3, 24-34. ISSN 1211-6386.

25. MAJEWSKI, Kamil. General principles of Code of administrative procedure after amendment of 2017. *“Roczniki Administracji i Prawa”*. 2017, no. 17(1), 165-182. ISSN 1644-9126.
26. MARISAM, Jason. The Interagency Marketplace, *Minnesota Law Review*. 2012, vol. 93, no. 3, 886-951. ISSN 00265535.
27. MARISAM, Jason. Interagency Administration. *Arizona State Law Journal*. 2013, vol. 45, 183-230. ISSN 0164-4297.
28. MÁŠA, Miloslav. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*. 1972, č. 3, 137-146. ISSN 0139-6005.
29. MAZANEC, Michal. Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). *Právní praxe*. 1993, č. 7, 416-423. ISSN 1211-0825.
30. PARISIO, Vera. The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities' Silence. *Hamline Law Review*. 2013, vol. 36, issue 1, article 2, 3-24. ISSN 0198-7364.
31. PASTORI, Giorgio. Recent Trends in Italian Public Administration. *Italian journal of public law*. 2009, vol. 1, 1-27. ISSN 2239-8279.
32. PETRMICHL, Václav. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. *Jurisprudence*. Ročník 2018, číslo 2, 3-13. ISSN 802-3843.
33. PETRMICHL, Václav. Aktuální otázky ukládání odvodů za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. *České právo životního prostředí*. Ročník 2017, číslo 2, 44-57. ISSN 1213-5542.
34. PETRMICHL, Václav. Význam a vybrané aspekty aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. *Správní právo*. Ročník L, číslo 2/2017, 87-96. ISBN 0139-6005.
35. PETRMICHL, Václav. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. *Právní rozhledy*. 2017, 5/2017, 157-162. ISSN 1210-6410.
36. PETRMICHL, Václav. Fikce a koncentrace ve stavebním právu. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 47-57. ISBN 978-80-87975-85-5.
37. POTĚŠIL, Lukáš. Rozhodnutí v přezkumném řízení a soudní přezkum. *Právní rozhledy*. 2014, 19/2014, 659-663. ISSN 1210-6410.
38. POHORSKÝ, Pavel. JEMELKA, Luboš. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. *Správní právo*. Ročník XLIV, číslo 6/2011, 370-378. ISBN 0139-6005.
39. PRŮCHA, Petr. K problematice soudního přezkumu rozhodnutí, jimiž byla v přezkumném řízení zrušena závazná stanoviska. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019. 121-130. ISBN 978-80-87975-85-5.
40. PŘÍKOPA, Vojtěch. Nicotnost veřejnoprávních smluv. *Právní rozhledy*. 2017, 15-16/2017, 552-555. ISSN 1210-6410.
41. POUPEROVÁ, Olga. „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*. Ročník XLVII, číslo 4/2014, 209-226. ISBN 0139-6005.
42. PLOS, Jiří. K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů. *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 1-2, 2-10. ISSN 1211-6386.

43. RAJCHL, Jiří. Význam vad správních úkonů. In: RAJCHL, Jiří a kolektiv. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 154-167. ISBN 978-80-87975-57-2.
44. SHAH, Bijal. Uncovering Coordinated Interagency Adjudication. *Harvard Law Review*. 2015, vol. 128, no. 3, 805-882. ISSN 0017-811X.
45. SCHULTZ, Matthew R. Bennett v. Spear. *Ecology Law Quarterly*. 1999, vol. 26, issue 3, art. 4, 683-707. ISSN 0046-1121.
46. SOBOTKA, Michal. Vybrané aspekty integrace procesu posuzování vlivů na životní prostředí a postupů podle stavebního zákona. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 159-163. ISBN 978-80-87975-85-5.
47. SPÁLENKA, Antonín. Posudky vydávané zdravotnickými orgány, zejména orgány hygienické služby. *Správní právo*. 1974, ročník VII, 25-33. ISSN 0139-6005.
48. SULLINS, Tony A. *Endangered Species Act*. Chicago: Section of Environment, Energy, and Resources, American Bar Association, 2001. 203 s. Basic practise series. ISBN 9781570739149.
49. STÁDNÍK, Jaroslav. KIELER, Petr. Povolení ke zprostředkování zaměstnání a závazné stanovisko. *Práce a Mzda* (Wolters Kluwer). 2013, č. 3, 34-44. ISSN 0032-6208.
50. STANTON, Thomas H. Improving collaboration by federal agencies: an essential priority for the next administration. In: BALUTIS, Alan P. (eds.). *Transforming american governance*. Rebooting the public square. 1. edition. New York: Routledge, 2011, 384 s. ISBN 978-0765627704.
51. STAŠA, Josef. Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti? *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 3, 56-62. ISSN 1211-6386.
52. STAŠA, Josef. Problém subsumpce správních aktů. *AUC Iuridica*. Vybrané otázky správního práva. 2002, č. 1-2, 87-98. ISSN 0323-0619.
53. STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 8-21. ISBN 978-80-87975-85-5.
54. STJEPANOVIČ, Nikola. The New Yugoslav Law on Administrative Procedure. *The American Journal of Comparative Law*. 1959, vol. 8, no. 3, 358-371. ISSN 0002-919X.
55. SVOBODA, Petr. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*. 1999, Ročník XXXII, č. 5, 276-288. ISSN 0139-6005.
56. SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty omezené ochrany zákonnosti u závazných stanovisek. In: STAŠA, J. RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, 85-93. ISBN 978-80-87975-85-5.
57. TOŠNER, Ondřej. Podkladové úkony správních orgánů na příkladu vztahu úkonů dle zákona o ochraně přírody a krajiny a jiných předpisů. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 1, 13-20. ISSN 0139-6005.
58. TOŠNER, Ondřej. Charakter podkladových stanovisek-meze soudního přezkumu. In: HRŮŠOVÁ, Klára. *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví*. Praha: LexisNexis CZ s. r. o., 2008, 58-66. ISBN 987-80-86920-27-6.

59. TOŠNER, Ondřej. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*. 2009, č. 3, 225-232, ISSN 0231-6625.
60. VEDRAL, Josef. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. 2017, č. 3, 7-19. ISSN 1211-6386.
61. VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. Ročník XLV, číslo 1-2/2012, 1-60. ISSN 0139-6005.
62. VOŽENÍLEK, Bohumil. Individuální akty státní správy z hlediska správního řádu. *Správní právo*. 1980, roč. XIII, č. 1, s. 1, 1-15. ISSN 0139-6005.
63. VOŽENÍLEK, Bohumil. O správních dohodách. *Správní právo*. 1979, roč. XII, č. 4, s. 1, 193-204. ISSN 0139-6005.
64. VOŽENÍLEK, Bohumil. Posudky, vyjádření a stanoviska ve státní správě. *Správní právo*. 1978, roč. XI, č. 4, 197-209. ISSN 0139-6005.
65. VOŽENÍLEK, Bohumil. Posudky a správní řád. *Socialistická zákonnost*. 1968, číslo 9-10, 592-594. ISSN 0037-8305.

Právní předpisy

Císařský patent č. 146/1854 ř.z., obecný horní zákon.

Císařský patent č. 227/1859 ř.z., jímž se vydává a od 1. května 1860 počínajíc v působnost uvádí řád živnostenský pro celý rozsah říše (kromě správního obvodu benátského a Vojenské hranice) (živnostenský řád).

Zákon č. 105/1919 Sb., o cestování do území republiky Československé.

Zákon č. 189/1919 Sb. z. a n., o školách národních a soukromých ústavech vyučovacích a vychovávacích.

Zákon č. 81/1920 Sb., zákon přidělový.

Zákon č. 297/1921 Sb., o povinném známkování chmele.

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

Zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství.

Zákon č. 65/1956 Sb., o prokuratuře.

Zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

Zákon č. 55/1928 Sb., o cestovních pasech.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon).

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Zákon č. 87/1987 Sb., o veterinární péči.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě.

Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

Ústavní zák. č. 1/1993 Sb., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY.
Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.
Zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem.
Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě.
Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách.
Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě.
Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon).
Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.
Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.
Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.
Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon 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).
Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).
Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.
Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon).
Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.
Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů.
Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).
Zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon).
Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).
Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).
Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích).
Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).
Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže).
Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon).
Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.
Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech).

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.
(zákon o integrované prevenci).

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních).

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 543/2002 Z.z., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 24/2006 Z.z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 355/2007 Z.z., o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací.

Zákon č. 563/2009 Z.z., o správe daní (daňový poriadok) a o zmene o doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů.

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Zákon č. 259/2014 Sb., o prekurzorech výbušnín a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (zákon o prekurzorech výbušnín).

Zákon č. 268/2014 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

Zákon č. 79/2015 Z.z., o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií.

Zákon č. 250/2016 Sb., o přestupcích a o řízení o nich.

Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

Zákon č. 324/2016 Sb., o biocidech.

Nařízení vlády č. 612/1920 Sb., jímž se provádí zákon ze dne 22. července 1919, č. 438 Sb. z. a n., o státní podpoře při zahájení soustavné elektrisace.

Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).

Vyhláška č. 73/1955 Ú.l., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních.

Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

Vyhláška č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Vyhláška č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

Vyhláška č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech.

Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

Vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.

Vyhláška č. 414/2013 Sb., o rozsahu a způsobu vedení evidence rozhodnutí, OOP, závazných stanovisek, souhlasů a ohlášení, k nimž byl dán souhlas podle vodního zákona, a částí rozhodnutí podle zákona o integrované prevenci.

Vyhláška č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany.

Vyhláška č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu.

Vyhláška č. 227/2018 Sb., o charakteristice bonitovaných půdně ekologických jednotek a postupu pro jejich vedení a aktualizaci.

Zákon č. 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Zákon č. 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Zákon č. 241/1990 - la legge 7 agosto 1990 (7.8.1990) (italský správní řád).

Zákon Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168, ustawa z dnia 14. czerwca 1960: Kodeks postępowania administracyjnego (polský správní řád).

Zákon 2004 évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 2004. XII. 28 (maďarský správní řád).

Zákon 2016 évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (nový maďarský správní řád).

Zákon nr. 51/1991 (BGBl) Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) (rakouský správní řád).

Zákon č. 30/11.04.2006 (АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС) (bulharský správní řád).

Zákon č. 2690/1999 ze dne 9.3.1999 Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (řecký správní řád).

Zákon Haldusmenetluse seadus, astu võtetud 06.06.2001, RT I 2001, 58, 354 (estonský správní řád).

Zákon č. 71-05-03/1-09-2 o općem upravnom postupku ze dne 27.3.2009 (chorvatský správní řád).

Zákon č. 44/2015 Kodi I Procedurave Administrative Republikes se Shqiperise (albánský správní řád).

Zákon č. 60/03 ze dne 28.10.2003 (správní řád Černé Hory).

Zákon č. 056/14 ze dne 24.12.2014 (správní řád Černé Hory).

Zákon č. 29/02 o upravnom postupku (správní řád Bosny a Hercegoviny).

Zákon č. 38/2005 (административни правила) (26.5.2005) (makedonský správní řád).

Zákon č. 124/15 (makedonský správní řád).

Zákon č. 80/99 o splošnem upravnem postopku (ZUP) ze dne 1.10.1999 (slovinský správní řád).

Zákon č. 41 ze dne 18.2.2004 (arménský správní řád) (účinnost 31.12.2004).

Zákon č. 2181-IIR ze dne 25.6.1999 (účinnost 1.1.2000) (správní řád Gruzie).

Zákon č. 434/2003 ze dne 6.7.2003 (Hallintolaki) (finský správní řád).

Zákon (1986:223) (Förvaltningslag) (švédský správní řád).

Zákon (2017:900) (Förvaltningslag) (švédský správní řád).

Zákon č. 164 (2551) Administratīvā procesa likums, ze dne 25.10.2001 (lotyšský správní řád).

Zákon č. SR 172.021 Federal Act on Administrative procedure of 20 December 1968 (švýcarský federální správní řád).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých a soukromých záměrů na životní prostředí.

Judikatura

1. Nález ÚS sp.zn. Pl.ÚS 49/93 ze dne 5.4.1994
2. Nález ÚS sp.zn. IV.ÚS 42/94 ze dne 2.6.1994
3. Nález ÚS sp.zn. Pl.ÚS 21/96 ze dne 4.2.1997
4. Nález ÚS sp.zn. Pl.ÚS 33/97 ze dne 17.12.1997
5. Nález ÚS sp.zn. I.ÚS 41/98 ze dne 1.12.1998
6. Usnesení ÚS sp.zn. IV.ÚS 169/99 ze dne 21.5.1999
7. Nález ÚS sp.zn. IV.ÚS 158/99 ze dne 25.5.1999
8. Nález ÚS sp.zn. Pl.ÚS 8/99 ze dne 3.11.1999
9. Nález ÚS sp.zn. IV.ÚS 146/01 ze dne 28.8.2001
10. Usnesení ÚS sp.zn. Pl. ÚS 24/2000 ze dne 12.10.2001
11. Nález ÚS sp.zn. IV.ÚS 97/02 ze dne 8.8.2002
12. Nález ÚS sp.zn. IV. ÚS 772/02 ze dne 3.11.2003
13. Nález ÚS sp.zn. II.ÚS 623/02 ze dne 19.10.2004
14. Nález ÚS sp.zn. Pl.ÚS 24/04 ze dne 28.6.2005
15. Nález ÚS sp.zn. I.ÚS 318/06 ze dne 12.12.2007
16. Nález ÚS sp.zn. I.ÚS 777/07 ze dne 31.7.2008
17. Nález ÚS sp.zn. Pl.ÚS 24/08 ze dne 17.3.2009
18. Nález ÚS sp.zn. I.ÚS 1419/2007 ze dne 6.5.2009
19. Nález ÚS sp.zn. I.ÚS 1354/09 ze dne 5.8.2009
20. Usnesení ÚS sp.zn. I.ÚS 3323/11 ze dne 15.11.2011
21. Usnesení ÚS sp.zn. III.ÚS 3551/11 ze dne 19.12.2011
22. Usnesení ÚS sp.zn. Pl.ÚS 32/11 ze dne 23.5.2013

23. Usnesení ÚS sp.zn. II.ÚS 3831/14 ze dne 6.5.2015
24. Nález ÚS sp.zn. I.ÚS 2866/15 ze dne 14.3.2016
25. Nález ÚS sp.zn. I.ÚS 2866/15 ze dne 14.3.2016
26. Rozsudek velkého senátu ESLP Kruslin proti Francii ze dne 24.4.1990, st. č. 11801/85
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu (BVerwG) sp.zn. I C 247/58 ze dne 28.5.1963
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu (BVerwG) sp.zn. IV C 184/65 ze dne 19.11.1965
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu (BVerwG) sp.zn. IV C 43/83 ze dne 7.2.1986
30. Rozsudek Nejvyššího soudu Švýcarské konfederace sp.zn. 116 Ib 50 ze dne 14.3.1990
31. Rozsudek 3.senátu Nejvyššího soudu Španělska (STS) č. 8872/1990 z dne 4.6.1998
32. Rozsudek 3.senátu Nejvyššího soudu Španělska (STS) č. 2167/1993 ze dne 19.6.1996
33. Rozsudek 3.senátu Nejvyššího soudu Španělska (STS) č. 581/2013 ze dne 4.7.2014
34. Rozsudek Nejvyššího soudu USA ve věci Bennett v. Spear, 520 U.S. 154 (1997)

35. Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 8 As 47/2005-86 ze dne 21.10.2008
36. Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 6 As 7/2005-97 ze dne 21.10.2008
37. Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 2 As 34/2006-73 ze dne 5.1.2008
38. Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23.8.2011
39. Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12.3.2013
40. Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18.9.2012
41. Rozsudek rozšířeného senátu NSS č.j. 5 As 85/2015-36 ze dne 27.6.2016
42. Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 1 As 436/2017-43 ze dne 17.9.2019
43. Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 6 As 211/2017-88 ze dne 22.10.2019
44. Rozsudek NSS č.j. 7 A 86/2001 ze dne 17.6.2003
45. Rozsudek NSS č.j. 7 A 198/2000-51 ze dne 13.8.2003
46. Rozsudek NSS č.j. 7 A 123/2002-28 ze dne 4.9.2003
47. Usnesení NSS č.j. 7 A 90/2001-98 ze dne 28.4.2004
48. Rozsudek NSS č.j. 3 As 53/2003-61 ze dne 12.5.2004
49. Rozsudek NSS č.j. 2 Afs 47/2004-83 ze dne 12.8.2004
50. Usnesení NSS č.j. 6 A 73/2002-54 ze dne 26.10.2004
51. Usnesení NSS č.j. 6 A 172/2002-13 ze dne 29.12.2004
52. Rozsudek NSS č.j. 2 Ans 1/2005-90 ze dne 28.4.2005
53. Rozsudek NSS č.j. 2 As 24/2004-138 ze dne 18.5.2005
54. Rozsudek NSS č.j. 2 As 47/2004-61 ze dne 27.10.2005
55. Rozsudek NSS č.j. 3 As 50/2004-82 ze dne 27.10.2005
56. Rozsudek NSS č.j. 2 Afs 183/2005-64 ze dne 29.3.2006
57. Rozsudek NSS č.j. 2 As 7/2005-86 ze dne 25.4.2006
58. Rozsudek NSS č.j. 2 As 59/2005-136 ze dne 14.6.2006
59. Rozsudek NSS č.j. 8 Aps 2/2006-95 ze dne 31.7.2006
60. Usnesení NSS č.j. 2 As 51/2005-34 ze dne 24.10.2006
61. Rozsudek NSS č.j. 2 As 37/2006-63 ze dne 21.12.2006
62. Rozsudek NSS č.j. 1 As 16/2006-54 ze dne 29.3.2007
63. Rozsudek NSS č.j. 7 As 13/2006-105 ze dne 17.5.2007
64. Rozsudek NSS č.j. 9 Aps 3/2007-33 ze dne 14.6.2007

65. Rozsudek NSS č.j. 4 As 37/2005-83 ze dne 29.6.2007
66. Rozsudek NSS č.j. 7 Afs 45/2007-251 ze dne 23.8.2007
67. Rozsudek NSS č.j. 1 As 58/2006-66 ze dne 30.11.2007
68. Rozsudek NSS č.j. 1 As 32/2005-162 ze dne 17.12.2007
69. Rozsudek NSS č.j. 5 As 77/2006-255 ze dne 14.2.2008
70. Rozsudek NSS č.j. 7 As 55/2007-71 ze dne 14.2.2008
71. Rozsudek NSS č.j. 8 As 47/2005-86 ze dne 1.10.2008
72. Rozsudek NSS č.j. 5 As 40/2008-52 ze dne 6.11.2008
73. Rozsudek NSS č.j. 3 Ans 4/2007-225 ze dne 27.11.2008
74. Rozsudek NSS č.j. 1 As 68/2008-126 ze dne 17.12.2008
75. Rozsudek NSS č.j. 2 Ao 2/2008-62 ze dne 7.1.2009
76. Rozsudek NSS č.j. 1 As 92/2008-76 ze dne 22.1.2009
77. Rozsudek NSS č.j. 2 As 41/2008-77 ze dne 30.1.2009
78. Rozsudek NSS č.j. 1 As 20/2009-70 ze dne 14.5.2009
79. Rozsudek NSS č.j. 2 As 3/2009-128 ze dne 15.5.2009
80. Rozsudek NSS č.j. 7 As 10/2009-86 ze dne 25.6.2009
81. Rozsudek NSS č.j. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21.7.2009
82. Rozsudek NSS č.j. 2 As 34/2009-65 ze dne 28.7.2009
83. Rozsudek NSS č.j. 3 As 48/2008-113 ze dne 12.8.2009
84. Rozsudek NSS č.j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13.8.2009
85. Rozsudek NSS č.j. 9 As 21/2009-150 ze dne 22.10.2009
86. Rozsudek NSS č.j. 9 Ao 3/2009-59 ze dne 18.11.2009
87. Rozsudek NSS č.j. 6 Ads 88/2006-159 ze dne 24.2.2010
88. Rozsudek NSS č.j. 8 As 6/2010-246 ze dne 31.3.2010
89. Usnesení NSS č.j. Nao 13/2010-68 ze dne 13.4.2010
90. Rozsudek NSS č.j. 9 As 71/2008-67 ze dne 10.6.2010
91. Rozsudek NSS č.j. 7 As 21/2010-232 ze dne 2.7.2010
92. Rozsudek NSS č.j. 9 As 63/2010-111 ze dne 4.8.2010
93. Rozsudek NSS č.j. 5 As 56/2009-63 ze dne 23.9.2010
94. Rozsudek NSS č.j. 1 As 51/2010-214 ze dne 13.10.2010
95. Rozsudek NSS č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13.10.2010
96. Rozsudek NSS č.j. 5 As 1/2010-76 ze dne 14.10.2010
97. Rozsudek NSS č.j. 7 As 46/2010-54 ze dne 14.10.2010
98. Rozsudek NSS č.j. 1 Ao 6/2010-130 ze dne 16.12.2010
99. Rozsudek NSS č.j. 1 Ao 2/2010-185 ze dne 18.1.2011
100. Rozsudek NSS č.j. 9 As 67/2010-74 ze dne 10.2.2011
101. Rozsudek NSS č.j. 9 As 99/2010-71 ze dne 15.2.2011
102. Rozsudek NSS č.j. 1 As 24/2011-79 ze dne 7.4.2011
103. Rozsudek NSS č.j. 7 As 34/2011-53 ze dne 28.4.2011
104. Rozsudek NSS č.j. 1 As 27/2011-81 ze dne 4.5.2011
105. Rozsudek NSS č.j. 2 As 37/2011-81 ze dne 25.5.2011
106. Rozsudek NSS č.j. 1 As 56/2011-133 ze dne 14.7.2011
107. Rozsudek NSS č.j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23.8.2011

108. Rozsudek NSS č.j. 2 As 68/2010-107 ze dne 31.8.2011
109. Rozsudek NSS č.j. 2 As 26/2010-98 ze dne 9.12.2011
110. Rozsudek NSS č.j. 7 As 25/2012-21 ze dne 27.4.2012
111. Rozsudek NSS č.j. Konf 25/2012-9 ze dne 6.9.2012
112. Rozsudek NSS č.j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18.9.2012
113. Rozsudek NSS č.j. 1 As 145/2012-48 ze dne 23.10.2012
114. Rozsudek NSS č.j. 6 Ads 76/2012-63 ze dne 7.11.2012
115. Rozsudek NSS č.j. 4 As 52/2012-26 ze dne 29.11.2012
116. Rozsudek NSS č.j. 9 As 109/2012-62 ze dne 18.12.2012
117. Rozsudek NSS č.j. 6 As 64/2012-21 ze dne 20.3.2013
118. Rozsudek NSS č.j. 3 As 51/2012-124 ze dne 4.4.2013
119. Rozsudek NSS č.j. 5 Ans 4/2012-20 ze dne 12.4.2013
120. Rozsudek NSS č.j. 6 Ads 17/2013-25 ze dne 25.4.2013
121. Rozsudek NSS č.j. 4 As 33/2013-28 ze dne 26.6.2013
122. Rozsudek NSS č.j. 4 As 113/2013-30 ze dne 4.10.2013
123. Rozsudek NSS č.j. 4 As 72/2013-42 ze dne 10.10.2013
124. Rozsudek NSS č.j. 2 As 40/2013-32 ze dne 24.10.2013
125. Rozsudek NSS č.j. 4 AOs 3/2013-33 ze dne 24.10.2013
126. Rozsudek NSS č.j. 4 As 20/2013-72 ze dne 30.10.2013
127. Rozsudek NSS č.j. 4 As 130/2013-23 ze dne 31.10.2013
128. Rozsudek NSS č.j. 7 As 123/2013-28 ze dne 23.1.2014
129. Rozsudek NSS č.j. 1 As 43/2014-30 ze dne 14.5.2014
130. Rozsudek NSS č.j. 4 As 42/2014-69 ze dne 23.5.2014
131. Rozsudek NSS č.j. 7 As 111/2014-43 ze dne 20.8.2014
132. Rozsudek NSS č.j. 7 As 100/2014-56 ze dne 28.8.2014
133. Rozsudek NSS č.j. 1 As 176/2012-140 ze dne 23.9.2014
134. Rozsudek NSS č.j. 8 Azs 110/2014-53 ze dne 6.1.2015
135. Rozsudek NSS č.j. 3 As 58/2014-75 ze dne 21.1.2015
136. Rozsudek NSS č.j. 4 As 241/2014-30 ze dne 19.2.2015
137. Rozsudek NSS č.j. 7 As 16/2015-76 ze dne 7.5.2015
138. Rozsudek NSS č.j. 10 As 97/2014-127 ze dne 8.7.2015
139. Rozsudek NSS č.j. 2 As 102/2013-31 ze dne 24.7.2015
140. Rozsudek NSS č.j. 4 As 232/2015-46 ze dne 22.12.2015
141. Rozsudek NSS č.j. 5 As 5/2014-24 ze dne 11.1.2016
142. Rozsudek NSS č.j. 6 As 24/2015-24 ze dne 27.1.2016
143. Rozsudek NSS č.j. 6 Azs 114/2015-38 ze dne 27.1.2016
144. Rozsudek NSS č.j. 9 As 281/2015-57 ze dne 11.2.2016
145. Rozsudek NSS č.j. 1 As 154/2015-50 ze dne 22.2.2016
146. Rozsudek NSS č.j. 10 As 166/2016-56 ze dne 26.10.2016
147. Rozsudek NSS č.j. 1 Afs 183/2014-55 ze dne 16.11.2016
148. Rozsudek NSS č.j. 7 As 51/2016-221 ze dne 7.3.2017
149. Rozsudek NSS č.j. 2 As 163/2016-37 ze dne 10.5.2017
150. Rozsudek NSS č.j. 6 As 277/2016-40 ze dne 16.5.2017

151. Rozsudek NSS č.j. 2 Azs 67/2017-40 ze dne 14.7.2017
152. Rozsudek NSS č.j. 6 As 74/2017-27 ze dne 8.8.2017
153. Rozsudek NSS č.j. 9 As 269/2016-44 ze dne 29.11.2017
154. Rozsudek NSS č.j. 8 As 241/2017-33 ze dne 29.1.2018
155. Rozsudek NSS č.j. 9 As 290/2016-59 ze dne 30.1.2018
156. Rozsudek NSS č.j. 7 As 92/2017-43 ze dne 13.2.2018
157. Rozsudek NSS č.j. 6 As 201/2017-40 ze dne 28.3.2018
158. Rozsudek NSS č.j. 1 As 436/2017-35 ze dne 31.5.2018
159. Rozsudek NSS č.j. 8 Azs 76/2018-59 ze dne 13.2.2019
160. Rozsudek NSS č.j. 9 As 140/2019-22 ze dne 4.9.2019

161. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 3192/20
162. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 2404/22
163. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 8179/25
164. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 5975/26
165. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 5753/26
166. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 5975/26
167. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 6931/27
168. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 10.990/34
169. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 11.100/34
170. Rozsudek Nejvyššího správního soudu Boh. A. 1374/40
171. Rozsudek NS sp.zn. 7 Cz 13/91 ze dne 15.3.1991
172. Rozsudek NS sp.zn. 21 Cdo 612/2006 ze dne 5. 6. 2007
173. Rozsudek NS č.j. 29 Nd 201/2008 ze dne 15.7.2008
174. Rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 2 Sžo 228/2009 ze dne 19.1.2010
175. Rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 3 Sžp/9/2011 ze dne 6.3.2012
176. Rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 8 Sžo/9/2012 ze dne 21.2.2013
177. Rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 5 Sžp/1/2013 ze dne 18.7.2013
178. Rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 3 Sžp/14/2013 ze dne 14.1.2014
179. Rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 5 Sžp/21/2013 ze dne 30.10.2014
180. Rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 3 Sžo/16/2014 ze dne 3.3.2015
181. Rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 6 Sžo/2/2016 ze dne 13.12.2017

182. Usnesení VS v Praze č.j. 6 A 111/92-6 ze dne 7.5.1993
183. Rozsudek VS v Praze č.j. 6 A 99/92-50 ze dne 5.11.1993
184. Usnesení VS v Praze č.j. 6 A 86/94-19 ze dne 26.10.1994
185. Usnesení VS v Praze sp.zn. 6 A 64/94 ze dne 9.3.1995
186. Rozsudek VS v Praze sp.zn. 7 A 121/95 ze dne 24.4.1998
187. Usnesení VS v Praze sp.zn. 6 A 184/94 ze dne 28.8.1995
188. Rozsudek VS v Praze sp.zn. 6 A 154/94 ze dne 13.8.1996
189. Rozsudek VS v Praze č.j. 5 A 67/96-29 ze dne 18.12.1998
190. Rozsudek VS v Praze č.j. 5 A 58/96-53 ze dne 18.12.1998
191. Usnesení VS v Praze č.j. 7 A 81/98-18 ze dne 30.11.1999

192. Usnesení VS v Praze č.j. 7 A 81/98-18 ze dne 30.11.1999
193. Usnesení VS v Praze č.j. 6 A 41/97 ze dne 30.12.1999
194. Rozsudek VS v Praze sp.zn. 5 A 1/1999 ze dne 25.1.2000
195. Rozsudek VS v Praze č.j. 7 A 142/99-27 ze dne 28.4.2000
196. Usnesení VS v Praze č.j. 7 A 30/2000-23 ze dne 21.8.2000
197. Usnesení VS v Praze č.j. 7 A 30/2000-23 ze dne 21.8.2000
198. Rozsudek VS v Praze č.j. 7 A 142/99-27 ze dne 28.4.2000
199. Rozsudek VS v Praze č.j. 5 A 167/99-253 ze dne 28.3.2001
200. Rozsudek VS v Praze č.j. 5 A 156/2000-25 ze dne 2.7.2002

201. Rozsudek KS v Českých Budějovicích č.j. 10 Ca 266/97-32 ze dne 5.11.1997
202. Rozsudek KS v Hradci Králové č.j. 30 Ca 152/98-19 ze dne 29.1.1999
203. Rozsudek KS v Brně č.j. 29 Ca 261/2003-108 ze dne 19.8.2005
204. Rozsudek KS v Ostravě č.j. 22 Ca 258/2005-52 ze dne 15.2.2007
205. Rozsudek KS v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 77/2007-45 ze dne 31.1.2008
206. Rozsudek KS v Ústí nad Labem č.j. 59 Ca 94/2008-31 ze dne 19.3.2009
207. Rozsudek MS v Praze č.j. 11 Ca 159/2008-60 ze dne 18.6.2009
208. Rozsudek MS v Praze č.j. 10 Ca 53/2008-52 ze dne 24.9.2010
209. Rozsudek MS v Praze č.j. 51 Ca 16/2009-35 ze dne 15.10.2010
210. Rozsudek MS v Praze č.j. 11 A 13/2010-25 ze dne 30.11.2010
211. Rozsudek KS v Hradci Králové č.j. 30 A 22/2010-33 ze dne 28.2.2011
212. Rozsudek KS v Hradci Králové č.j. 51 A 21/2010-49 ze dne 16.8.2011
213. Rozsudek MS v Praze č.j. 10 A 332/2011-38 ze dne 20.3.2012
214. Rozsudek MS v Praze č.j. 10 A 70/2012-41 ze dne 23.7.2012
215. Rozsudek MS v Praze č.j. 7 A 86/2011-42 ze dne 27.6.2013
216. Rozsudek MS v Praze č.j. 5 A 241/2011-69 ze dne 4.12.2013
217. Rozsudek KS v Plzni č.j. 30 A 57/2012-84 ze dne 27.2.2014
218. Rozsudek KS v Hradci Králové č.j. 30 A 80/2012-37 ze dne 28.4.2014
219. Rozsudek KS v Ostravě č.j. 22 A 123/2012-22 ze dne 15.5.2014
220. Rozsudek KS v Praze č.j. 45 A 40/2013-55 ze dne 13.6.2014
221. Rozsudek KS v Ústí nad Labem č.j. 59 A 118/2013-72 ze dne 10.9.2014
222. Rozsudek MS v Praze č.j. 7 A 19/2011-84-90 ze dne 29.1.2015
223. Rozsudek MS v Praze č.j. 6 A 17/2015-87 ze dne 15.10.2015
224. Rozsudek MS v Praze č.j. 9 A 219/2012-136 ze dne 29.5.2015
225. Rozsudek MS v Praze č.j. 7 A 40/2011-71 ze dne 7.10.2015
226. Rozsudek KS v Praze č.j. 48 A 27/2015-98 ze dne 22.10.2015
227. Rozsudek KS v Praze č.j. 48 A 35/2014-63 ze dne 18.5.2016
228. Rozsudek KS v Praze č.j. 46 A 29/2014-57 ze dne 19.5.2016
229. Rozsudek MS v Praze č.j. 9 A 219/2012-136 ze dne 29.5.2016
230. Rozsudek MS v Praze č.j. 8 A 51/2011-61 ze dne 7.3.2016
231. Rozsudek MS v Praze č.j. 3 A 61/2014-28 ze dne 7.6.2016
232. Rozsudek MS v Praze č.j. 3 Af 30/2014-62 ze dne 13.7.2016
233. Rozsudek KS v Ostravě č.j. 22 A 161/2014-34 ze dne 6.9.2016

234. Rozsudek KS v Praze č.j. 48 A 34/2014-71 ze dne 7.9.2016
235. Rozsudek MS v Praze č.j. 8 A 62/2016-27 ze dne 8.9.2016
236. Rozsudek MS v Praze č.j. 6 A 132/2012-47 ze dne 23.9.2016
237. Rozsudek MS v Praze č.j. 10 A 205/2014-90 ze dne 25.4.2017
238. Rozsudek MS v Praze č.j. 11 A 71/2017-40 ze dne 6.9.2017
239. Rozsudek KS v Hradci Králové č.j. 52 A 37/2017-56 ze dne 14.2.2018
240. Rozsudek MS v Praze č.j. 9 A 17/2018-48 ze dne 28.6.2018
241. Rozsudek KS v Brně č.j. 29 A 119/2016-78 ze dne 11.12.2018
242. Rozsudek KS v Českých Budějovicích č.j. 29 A 114/2018-179 ze dne 22.1.2019
243. Rozsudek MS v Praze č.j. 8 A 127/2015-60 ze dne 14.3.2019
244. Rozsudek MS v Praze č.j. 10 A 177/2017-30 ze dne 12.12.2019

Ostatní zdroje

1. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80) 2 ze dne 11.3.1980.
2. Doporučení Rady Evropy č. 90/246/EEC ze dne 28.5.1990.
3. Jednací řád vlády, schválený usnesením vlády č. 610 ze dne 16. září 1998, ve znění pozdějších změn a doplnění.
4. Závěr č. 11 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 12.9.2005.
5. Závěr č. 31 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 10.4.2006.
6. Závěr č. 60 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 8.10.2007.
7. Závěr č. 71 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 15.12.2008.
8. Závěr č. 88 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 26.3.2010.
9. Závěr č. 90 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 30.4.2010.
10. Závěr č. 97 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 19.11.2010.
11. Závěr č. 99 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 25.2.2011.
12. Závěr č. 109 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 2.12.2011.
13. Závěr č. 104 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 10.6.2011.
14. Závěr č. 122 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 22.3.2013.
15. Závěr č. 129 poradního sboru MV ke SpŘ ze dne 25.10.2013.
16. Stanovisko Veřejného ochránce práv sp.zn. 5961/2012/VOP/MPO ze dne 20.4.2015.
17. Výklad MZe č. 93 ze dne 19.1.2012 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.
18. Výkladové stanovisko MMR, odboru stavebního řádu, září 2019 (online, cit. 23.12.2019): <https://www.mmr.cz/getattachment/9f9a1341-a7f1-482f-b66a-838d0e1397e8/Prezkum-zavaznych-stanovisek.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=pdf>
19. Výkladové stanovisko MZe, odboru živočišných komodit, č.j. 16774/2010-17210 ze dne 21.5.2010 (online, cit. 23.12.2019): http://eagri.cz/public/web/file/54419/Odb_vyj_KVS.pdf
20. Legal commentary by SIGMA on the Code of administrative procedures of the republic of Albania, April 2018.
21. Conference on Public Administration Reform and European Integration. Administrative procedures in EU member states. Budva, Montenegro. 26.-27.3.2009. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA).

22. CARDONA, Francisco. *The delegation of administrative decision-making powers: A tool for better public performance*. 2004. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). 8.5.2004. [online] (cit. 23.12.2019):
<http://www.nispa.org/files/conferences/2004/papers/200405081127270.Cardona.pdf>
23. Důvodová zpráva GZ 600.127/008-V/2/2002. *Verwaltungsverfahrensnovelle 2001*, BGBl. I Nr. 137.
24. Studi Camera - Istituzioni D.Lgs. 127/2016. *La nuova disciplina della conferenza di servizi*. 16. febbraio 2018 [online] (cit. 23.12.2019):
https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_d_lgs_127_2016_la_nuova_disciplina_della_conferenza_di_servizi.html
25. Rechtslexikon.net [online] (cit. 23.12.2019): einvernehmen
<http://www.rechtslexikon.net/d/einvernehmen/einvernehmen.htm>
26. Sněmovní tisk č. 1070, III. volební období PSP ČR.
27. Sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období PSP ČR.
28. Sněmovní tisk č. 573/0, VI. volební období PSP ČR.
29. Sněmovní tisk č. 927/5, VII. volební období PSP ČR.
30. Sněmovní tisk č. 76/8, VIII. volební období PSP ČR.
31. Sněmovní tisk č. 375/0, VIII. volební období PSP ČR.
32. Sněmovní tisk č. 375/1, VIII. volební období PSP ČR.
33. Sněmovní tisk č. 673/0, VIII. volební období PSP ČR.
34. Senátní tisk č. 350, IV. volební období Senátu ČR.

Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě

Abstrakt

Předkládaná disertační práce „*Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě*“ se věnuje specifické kategorii koordinovaných správních aktů, které jsou výsledkem projevu vůle více rozhodujících orgánů ve veřejné správě. Koncept koordinovaných rozhodnutí se subsumovanými závaznými podkladovými akty představuje v českém právním řádu jedno z možných řešení problematiky komplexního rozhodování s přesahem do působnosti více správních úřadů. Vytyčeným cílem disertační práce je odpověď na otázku, zda legislativní řešení koordinace individuálně-rozhodovací činnosti formou závazných stanovisek, na obecné procesní úrovni v českém správním právu přijaté ve SpŘ z roku 2004 s účinností od 1.1.2006, představuje v tuzemském právním prostředí z dlouhodobé perspektivy udržitelný a životaschopný koncept, který ob stojí jako nosný základ pro koordinaci správního rozhodování v současnosti i do budoucnosti. Práce úvodem mapuje koncept subsumpce v širších souvislostech a z historické perspektivy (1. část), východiskem práce je analýza definičních znaků závazných stanovisek v recentní právní úpravě (2. část), jednotlivé znaky jsou podrobeny detailnímu rozboru, s četnými přesahy do zvláštních úprav a na podkladě judikatorních závěrů jsou osvětleny základní principy a mechanismy fungování koordinovaného rozhodování, další části práce (3. a 4. část) blíže vysvětlují náležitosti, obsah a platnost závazných stanovisek, v souvislosti s tím je pozornost věnována i typologii a důsledkům vad závazných stanovisek, následující část (5. část) se zabývá procedurálními souvislostmi závazných stanovisek, včetně problematiky řešení rozporu (6. část) a některých sekundárních vztahů (7. část), a konečně neméně důležitou je poslední část (8. část) obsahující rozbor principů fungování správního přezkumu (integrovaný odvolací přezkum, dozorčí prostředky, obnova řízení) a soudního přezkumu závazných stanovisek. Závěr práce na podkladě provedené analýzy vyznívá ve prospěch justifikace konceptu závazných stanovisek, který má v současné právní realitě své nezpochybnitelné místo a ve stávající legislativní podobě představuje na obecné úrovni nosný a funkční koncept koordinovaného rozhodování, zajišťující jak ochranu veřejných zájmů, tak i garance práv dotčených osob.

Klíčová slova

Správní rozhodnutí, závazné stanovisko, princip koordinace

Coordinated decisions in public administration

Abstract

This dissertation thesis "*Coordinated decisions in public administration*" deals with a specific category of coordinated administrative acts as a result of the manifestation of will of more deciding authorities in public administration. A concept of coordinated decisions with subsumed binding opinions is one of the possible solutions to the issue of complex decision-making processes in the Czech legal order and extending over the competence of several administrative authorities. The aim of the dissertation is to answer the question whether the legislative solution of coordination of individual decision-making activities in the form of binding opinions, at the general procedural level in Czech administrative law adopted in the act no. 500/2004 Coll., general administrative code with effect from 1st January 2006, a sustainable and eligible concept that stands as a basis for coordinating administrative decisions now and in the future. The thesis first introduces the concept of subsumption in a broader context and from a historical perspective (1st part), the basis of the thesis is the analysis of definitive features of binding opinions in recent legislation (2nd part), all the features are subjected to detailed analysis, the principles and mechanisms of coordinated decision-making are explained with references to special laws and based on the case-law conclusions, other parts of the thesis (3rd and 4th part) explain the essentials, content and validity of binding opinions, as well as the typology and consequences of defects of binding opinions, next part (5th part) deals with the procedural context of binding opinions, including the issue of conflict resolution (6th part) and some secondary relations (7th part), and equally important is the last part (8th part) containing an analysis of the principles of administrative review (integrated review within appeal procedure, supervisory instruments, renewal of administrative proceedings) and judicial review of binding opinions. The conclusion of the thesis is a justification of the concept of binding opinions, which has its undisputable place in current legal reality and in its current legislative form represents a core and functional concept of coordinated decision-making process, which ensures legal protection of individual public interests, and also guarantees legal protection of concerned persons.

Key words

Administrative decision, binding opinion, coordination principle