

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta



Pavel Štekr

Podkladové správní akty v řízeních týkajících se životního prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolína Žáková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30.11.2017

Čestné prohlášení

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

Prohlašuji, že předkládaná diplomová práce má počet znaků vlastního textu včetně poznámek pod čarou 258 389 (bez mezer), 303 509 (včetně mezer).

V Praze dne

.....

Pavel Štekr

Poděkování

V tom, abych dokončil tuto diplomovou práci, mě podporovalo více lidí, než které zde mohu jmenovat. Mé poděkování však patří především vedoucí mé práce JUDr. Karolíně Žákové, Ph.D. za odborné vedení, trpělivost, věnovaný čas, cenné rady a za podnětnou zpětnou vazbu. Dále děkuji všem úředníkům, kteří přispěli cennými náměty.

Samostatné poděkování bych rád věnoval své rodině za jejich úžasnou pomoc, trpělivost a prostor, v kterém mi umožnili napsání této práce. Bez nich by to nebylo možné.

1 Obsah

1	Obsah.....	4
2	Seznam použitých zkratk.....	5
3	Úvod.....	9
4	VÝCHODISKA PRÁVNÍ ÚPRAVY PODKLADOVÝCH AKTŮ.....	12
5	ZÁVAZNÁ STANOVISKA	19
5.1	Pojem závazné stanovisko, jeho znaky, povaha a závaznost.....	19
5.2	Vydávání a náležitosti závazných stanovisek	25
5.3	Řešení rozporů nejen mezi dotčenými orgány.....	33
5.4	Přezkum závazných stanovisek	39
5.4.1	Přezkum závazných stanovisek při odvolání proti konečnému rozhodnutí	39
5.4.2	Přezkum závazných stanovisek v přezkumném řízení.....	43
5.4.3	Soudní přezkum	46
5.5	Koordinované závazné stanovisko.....	51
5.5.1	„Souhrnná“ stanoviska	54
5.6	Souhlas obecného stavebního úřadu dle § 15 odst. 2 SZ.....	56
5.7	EIA.....	61
6	DALŠÍ TYPY PODKLADOVÝCH AKTŮ	71
6.1	Společné charakteristiky dalších podkladových aktů	71
6.2	Podkladová vyjádření vydávaná v rámci procesu EIA	80
6.3	Vyjádření NPÚ	84
7	PODKLADOVÉ AKTY PRO SANKČNÍ ŘÍZENÍ.....	91
7.1	Vyjádření KVS dle § 24a odst. 5 TýrZv	91
7.2	Odborné posouzení AOPK k poškození dřevin rostoucích mimo les pro sankční řízení	95

7.3 Rozhodnutí dle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ, k odstranění pochybností, zda je movitá věc odpadem	96
Závěr	101
A Shrnutí nejvýznamnějších poznatků	101
B Návrhy <i>de lege ferenda</i>	108
Seznam použité literatury a dalších pramenů	114
Abstrakt.....	127
<i>Abstract</i>	129
Název diplomové práce v českém a anglickém jazyce.....	132
Klíčová slova (Keywords)	132

2 Seznam použitých zkratk¹

Právní předpisy

ABGB	CÍSAŘSKÝ PATENT 946/1811 Sb.z.s., Všeobecný zákoník občanský (německy Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten Deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie)
HorZ	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
LazZ	zákon o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)

¹ Nebude-li v textu uvedeno jinak, budou všechny zmíněné předpisy „ve znění pozdějších předpisů“.

LesZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
LZPS	usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
OdpZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
SSŘ	zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád); v textu práce zkracován i jako starý správní řád
SSZ	zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); v textu práce zkracován i jako starý stavební zákon
SZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
TýrZv	zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání
Úst	ústavní zákon č. 1/1993 sb., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY
VodZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
ZEIA	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
ZoIP	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOVZ	zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

ZPF zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

ZPP zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Ostatní zkratky

AOPK Agentura ochrany přírody a krajiny ČR

ČIŽP Česká inspekce životního prostředí

DOSS Dotčený orgán státní správy (označení z předchozí právní úpravy pro dotčené orgány)

DSÚ Dotčený správní úřad

EIA Posuzování vlivů záměru na životní prostředí (environmental impact assessment)

EHS Evropské hospodářské společenství

EK Evropská komise, v textu použity i zkratka „Komise“

ES Evropské společenství

EU Evropská unie

KÚ Krajský úřad

KVS Krajská veterinární správa Státní veterinární správy

KZS Koordinované závazné stanovisko

MMR Ministerstvo pro místní rozvoj

MV Ministerstvo vnitra

MZ Ministerstvo zemědělství

MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NPÚ	Národní památkový ústav
NSS	Nejvyšší správní soud
NV	Nařízení vlády
OOP	Opatření obecné povahy ve smyslu stavebního zákona
OÚ	Obecní úřad
OÚORP	Obecní úřad obcí s rozšířenou působností
PO	Právnícká osoba
PČR	Policie České republiky
PSP ČR	Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky
PÚR	Politika územního rozvoje
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEA	Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (strategic environmental assessment)
SVS	Státní veterinární správa
UUR	Ústav územního rozvoje
ÚS	Ústavní soud
ÚSC	Územně samosprávný celek
ZS	Závazné stanovisko
ŽP	Životní prostředí

3 Úvod

Diplomová práce se zaměřuje na úpravu podkladových správních aktů se vztahem k ochraně životního prostředí. Kromě nejvýznamnějších podkladových aktů, kterými jsou závazná stanoviska, postihuje práce i úpravu podkladových aktů nezávazného charakteru. Částečně se také práce zabývá úpravou speciálních podkladových aktů sloužících jako podklad pro sankční řízení v oblasti ochrany životního prostředí. V úpravě podkladových správních aktů došlo v době tvorby práce k velkému množství legislativních změn, z nichž některé nabylly účinnosti krátce před odevzdáním práce a jiné významné změny budou účinné od 01.01.2018. Celkově je v této oblasti práva znát velká dynamika a dá se očekávat množství dalších změn, proto bude toto téma stále aktuální.

Podkladové správní akty slouží jako administrativněprávní nástroje ochrany veřejných zájmů nejen v oblasti práva životního prostředí. Jak již bylo zmíněno výše, nejdůležitějším nástrojem ochrany jednotlivých složek životního prostředí jsou závazná stanoviska. Název práce, resp. samo téma „Podkladové správní akty v řízeních týkajících se životního prostředí“ jsem si vybral, protože se tyto akty, s nimiž se často setkávám v rámci svého zaměstnání, nejčastěji objevují právě v této oblasti práva. Je pro ně typická různá míra závaznosti, terminologická nejednoznačnost a celková neuspořádanost. Jejich využití v řízeních týkajících se životního prostředí je přitom velmi časté a zásadním způsobem ovlivňují výsledek řízení. Právě proto je toto téma zajímavé a stojí za bližší zkoumání. Dalším důvodem, proč jsem si vybral dané téma, byla i snaha získat podrobnější znalosti stavebního práva a souvisejících zákonů. I příprava na zkoušky z příslušných předmětů se může ukázat vodítkem a motivací pro výběr tématu. Tato práce vychází z platných a účinných právních předpisů, s exkurzem do vývoje právní úpravy a úpravy již platné, ale účinné až v budoucnosti. Dalšími zdroji jsou rozsáhlá judikatura, stejně jako komentářová a další odborná literatura. Do výkladu jsou zakomponovány i mé praktické zkušenosti s aplikací právní úpravy.

Vzhledem k tomu, že předkládané téma je průřezového charakteru, bylo obtížné určit strukturu práce. Nejvhodnější se nakonec ukázalo rozčlenění výkladu na tři hlavní části. Za účelem podrobnějšího představení s obsahem práce a společnými východisky právní úpravy bylo nutné předřadit před hlavní části práce informace obecnějšího rázu, které napomohou

lepšímu pochopení dalšího textu. Co se týká samotných hlavních částí, první a nejrozsáhlejší z nich je věnována závazným stanoviskům, které jsou nejdůležitějšími podkladovými správními akty. V dané části jsou nejprve analyzovány základní atributy závazných stanovisek a dále otázka jejich správního a soudního přezkumu. V závěru se zabývám koordinovanými závaznými stanovisky a „souhrnnými“ stanovisky. Jako konkrétní příklady těchto správních aktů jsou podrobně rozebrána závazná stanoviska v procesu EIA a souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 SZ. Samostatná část práce pak pojednává o podkladových aktech „nižší právní síly“. Po společné charakteristice těchto typů podkladových aktů následují příklady nejprve z oblasti zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a poté z oblasti ochrany památek. Určitou specialitu práce tvoří poslední část týkající se podkladových správních aktů pro sankční řízení. Analyzovány jsou tři příklady podkladových aktů pro tento typ řízení, které právní úprava nabízí. Každý z aktů uvedených v příkladech podkladových aktů pro sankční řízení má jinou povahu a závaznost. V jednom případě se jedná o závazné stanovisko, v dalším o odborné posouzení a v posledním o rozhodnutí. Účelem těchto aktů je zejména poskytnout správnímu orgánu podklady pro rozhodnutí po odborné stránce správnímu orgánu zajistit podklady pro rozhodnutí o vině, byť mohou plnit i jiné funkce, zejména preventivní. Ve všech hlavních částech průběžně upozorňuji na problematická místa právní úpravy a správní praxe. V závěru pak na některé tyto sporné body navazují návrhy *de lege ferenda*.

Právní úprava podkladových (správních) aktů má samozřejmě svá ústavní východiska, a to zejména v Ústavě ČR (čl. 2 odst. 3, čl. 79 odst. 1 Úst) a Listině základních práv a svobod (čl. 35 odst. 1 a 3, čl. 36 LZPS). Hlavním obecným předpisem pro tuto oblast práva je správní řád. Další úpravu nalzáme ve stavebním zákoně a v jednotlivých složkových zákonech (např. vodní zákon), jejichž účelem je ochrana konkrétního veřejného zájmu. Dalším vlivným faktorem na úpravu podkladových správních aktů je evropská právní úprava. Cílem diplomové práce je kriticky analyzovat a zhodnotit právní úpravu těchto aktů, a to nejen z hlediska jejich významu, resp. závaznosti ve vztahu k finálnímu rozhodnutí (jinému úkonu), ale i např. z hlediska používané terminologie. Vzhledem k tomu že tato oblast práva je velmi rozsáhlá, není úkolem práce vyčerpat téma beze zbytku, fakticky to není ani možné. Snahou práce tak není postihnout všechny podkladové (správní) akty a všechny problémové otázky s nimi

spojené, ale usiluje o modelové shrnutí různých typů těchto aktů a analýzu a hodnocení jednotlivých typů podkladových (správních) aktů.

Závěrečné shrnutí práce a návrhy *de lege ferenda* přináší nejen zhodnocení současného stavu, ale i návrhy možné budoucí úpravy. Není pochyb, že minimálně část nastíněných problematických míst právní úpravy bude v budoucnu nutné řešit. Vzhledem k návrhům změn stavebního práva a souvisejících zákonů, dlouhodobě připravovaných příslušnými ministerstvy, zajišťujících ochranu životního prostředí lze očekávat velmi bouřlivý další vývoj této oblasti práva. Nejen odborná veřejnost bude jistě pozorně sledovat, zda se plány výkonné moci podaří prosadit v Parlamentu ČR, tak aby se jednalo o fungující a přínosné právní předpisy.

Na závěr úvodu práce je nutno podotknout, že práce byla zpracovávána v delším časovém období. V tomto období bylo vydáno větší množství novel zákonů a několik nových zákonů s vlivem² na vybrané téma. Do finální podoby práce (uzavřené na podzim 2017) byly zpracovány všechny účinné novely zákonů a nové zákony. U významné novely³ stavebního zákona a souvisejících předpisů účinné až od 01.01.2018 byla příslušná ustanovení zpracována primárně do poznámek pod čarou upozorňujících na budoucí úpravu ve vztahu ke konkrétnímu textu práce.

Text této diplomové práce vychází z právního stavu k 30.11.2017.

² Např. se jedná o novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a nový přestupkový zákon. Blíže viz konkrétní kapitoly práce.

³ Viz novela stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (novela vstoupila v platnost dne 31.07.2017, účinná má být dne 01.01.2018). Novela stavebního zákona byla v PSP ČR projednána jako sněmovní tisk č. 927, (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-10-08], [online], <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=7&T=927>.

4 VÝCHODISKA PRÁVNÍ ÚPRAVY PODKLADOVÝCH AKTŮ

Než se zaměříme na analýzu jednotlivých typů podkladových (správních) aktů, je nutné vysvětlit několik pojmů podstatných pro tuto práci a uvést určitá společná východiska právní úpravy těchto aktů. Nejprve je nutné vymezit, co se rozumí správním aktem z hlediska správní teorie. Správním aktem rozumíme „*jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.*“⁴ Mezi znaky správního aktu patří to, že je 1) vydáván vykonavatelem veřejné správy na základě zákona, 2) jednostranným vrchnostenským výrokem o právech nebo povinnostech subjektů nepodřízených vykonavateli, 3) přímo právně závazný, 4) jím rozhodováno o konkrétní věci a je určen konkrétním subjektům. Správním aktem je mocensky zasahováno do právní sféry člověka, a proto je nutné, aby byl zakotven přímo v zákoně.⁵ Vykonavatelem veřejné správy je ten, kdo jedná jménem subjektu veřejné správy. Pro potřeby této práce se není potřeba blíže zabývat právně-teoretickou otázkou pojmu vykonavatel veřejné správy. Postačí pouze uvést, že tím, kdo vydává správní akty, je správní orgán, který tím vykonává veřejnou správu. Správní orgán je zřizován na základě zákona a jeho působnost a pravomoc je taktéž stanovena zákonem.⁶ Tím, kdo vydává správní rozhodnutí jako finální (konečný, navazující) akt, je právě správní orgán.

Pro správní orgány, které vydávají podkladové správní akty, používá právní úprava výraz dotčené orgány. Dotčenými orgány jsou podle § 136 odst. 1 SŘ a) orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a b) správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Úkolem dotčených orgánů je zabezpečit ochranu veřejného zájmu, kterým je např. zájem na zachování určité složky životního prostředí. Který dotčený orgán je příslušný chránit konkrétní složku životního prostředí, stanoví složkový zákon. V jednotlivých zákonech je stanovena působnost dotčeného orgánu a pravomoci, které je oprávněn použít k plnění svého úkolu. Dotčené orgány se v rámci své působnosti kvalifikovaně vyjadřují k navrhovaným

⁴ HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ Martin, MIKULE Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef a VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Právnícké učebnice. Str. 193.

⁵ Ibid., str. 194.

⁶ Ibid., str. 96 an., kde jsou detailněji rozebrány pojmy vykonavatel veřejné správy, správní úřad, správní orgán apod.

záměrům. Hlavním úkolem dotčených orgánů je zajistit odbornou podporu správnímu orgánu vydávajícímu správní rozhodnutí, protože správní orgán nemá dostatek odbornosti, aby provedl vlastní posouzení. Důležité je mít na paměti, že správní orgán tvoří jeden celek, který se dělí na odbory (oddělení). Často se tak stává, že správní orgán vydávající finální rozhodnutí je totožný s dotčeným orgánem vydávajícím podkladový správní akt pro toto rozhodnutí. Nejčastěji tato situace nastane u obecního úřadu obce s rozšířenou působností, kdy výše uvedené akty (finální a podkladové) fakticky vydávají různé odbory téhož správního orgánu. V této práci se budeme zabývat primárně podkladovými správními akty, které vydávají dotčené orgány. Podkladové akty mohou však být výjimečně vydávány i jinými subjekty než dotčenými orgány. Příkladem, který uvádím v této práci, jsou vyjádření NPÚ (viz podkapitola 6.3) nebo odborné posouzení AOPK (viz podkapitola 7.2), které nejsou správními akty, ale spíše posudkem odborné organizace zřízené na základě zákona. Dalšími subjekty, které vystupují ve správních řízeních ve vztahu k životnímu prostředí a zejm. v procesech podle stavebního zákona, jsou obce a vlastníci veřejné dopravní a technické infrastruktury. Podkladové akty (vyjádření a stanoviska), které pro různá řízení tyto subjekty vydávají a které jsou následně přikládány k žádostem o provedení (povolení) záměru, jsou též zajímavé a mají významné důsledky, jejich analýza však přesahuje rozsah této práce.

Nejdůležitějším správním aktem je bezpochyby rozhodnutí. Jeho vymezení a znaky nalezneme v § 67 SŘ. Rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Rozhodnutí má tedy účinky navenek, mimo oblast veřejné správy, vůči adresátům. Takové vlastnosti zpravidla nenalzáme u podkladových (správních) aktů, protože ty nemají až na výjimky vnější účinek, ani nekonstituují či nedeklarují práva a povinnosti.

Za podkladové (správní) akty lze tedy pro potřebu této práce obecně považovat akty, které jsou podkladem pro rozhodnutí nebo jiný úkon správního orgánu, a jedná se o správní akty podle části čtvrté správního řádu. Správní akty podle části čtvrté a jejich rozdíl oproti správním rozhodnutím asi nejlépe vystihuje komentář k § 154 SŘ, který říká, že se jedná o *„úkony s určitou nižší intenzitou jejich právních účinků, než mají správní rozhodnutí, protože*

se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo se jimi neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Přestože tyto úkony nezasahují přímo do práv adresátů veřejné správy, mohou mít poměrně velký význam pro vykonavatele veřejné správy, neboť mohou sloužit jako podklady pro vydání správních rozhodnutí.“⁷

Mezi jednotlivými správními akty uvedenými výše vznikají vzájemné souvislosti, resp. vazby. Správní teorie rozlišuje dva základní druhy vazeb mezi správními akty v situaci, kdy „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“⁸, a to řetězení⁹ a subsumpci¹⁰. V případě řetězení jsou akty vydávány postupně a samostatně, oproti tomu u subsumpce existuje jeden finální akt (rozhodnutí), jehož vydání je podmíněno vydáním dřívějších podmiňujících (podkladových) správních aktů, které jsou závazné pouze pro správní orgán vydávající finální rozhodnutí. Podmiňující správní akty mohou být závazné (závazné stanovisko, viz § 149 odst. 1 SŘ) pro finální rozhodnutí nebo mohou být pro tento finální akt procesní podmínkou (různá vyjádření, resp. jiné správní akty podle části čtvrté správního řádu). Z pohledu doručování jsou řetězené akty zasílány žadateli každý zvlášť a mají vůči němu, resp. navenek, i předpokládané účinky. U subsumpce účinek nesměřuje za hranice veřejné správy, existuje pouze ve vztahu k finálnímu aktu. Například závazné stanovisko je proto zasíláno pouze v případě, kdy o ně žádá žadatel, který je následně přikládá jako podklad ke své žádosti o vydání finálního rozhodnutí (např. územního rozhodnutí). Dalším vztahem mezi správními akty je integrace, která může být řešením určitých nevýhod subsumpce a řetězení. Jedná se o integraci rozhodování, jehož výsledkem je pak jediný integrovaný správní akt, který vydává jediný správní orgán. „*Projevy vůle jiných správních orgánů, které se uplatňují při formulaci obsahu správního aktu, nejsou závaznými podklady (podmiňujícími akty), ale mají povahu tzv.*

⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, Beckova edice komentované zákony. Str. 744.

⁸ HENDRYCH, ČEBIŠOVÁ, KOPECKÝ, MIKULE, POMAHAČ, PRÁŠKOVÁ, STAŠA, VOPÁLKA, 2012, op. cit. str. 230.

⁹ Příkladem řetězení je § 45 odst. 1 ZoIP, kdy stavební povolení podle stavebního zákona nelze vydat bez pravomocného integrovaného povolení.

¹⁰ Příkladem subsumpce je závazné stanovisko vodoprávního úřadu podle § 104 odst. 9 VodZ ve spojení s § 107 odst. 2 VodZ vydávané např. pro umístění staveb v případě, že mohou být dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem.

*jiných úkonů.*¹¹ Příkladem integrace je integrované povolení¹² podle zákona o integrované prevenci. Z uvedených možností se tato práce primárně zabývá subsumovanými správními akty.

Podkladové (správní) akty je možné, stejně jako jiné správní akty, členit podle různých kritérií. Jak již bylo zmíněno v úvodu práce, jejím tématem je analýza a hodnocení podkladových (správních) aktů mimo jiné i z hlediska jejich významu, resp. závaznosti ve vztahu k finálnímu rozhodnutí (jinému úkonu). Kromě tohoto kritéria členění podkladových správních aktů je možné použít další, jako jsou např. používaná terminologie, skutečnost, zda jsou podkladem pro rozhodnutí nebo pro jiný úkon či kdo je do správního řízení získává, zda žadatel, nebo správní orgán. Pokud rozšíříme předmět práce na obecnější pojem podkladové akty, může být kritériem členění také to, kdo akty vydává, zda dotčený orgán, resp. správní orgán, nebo např. odborná organizace.

Když se zaměříme na kritérium terminologie, je vhodné podotknout, že zákonodárce ve složkových zákonech použil velký počet různých označení pro akty, které jsou často totožné jak po stránce obsahové, tak z hlediska významu pro konečné rozhodnutí. Používány jsou např. termíny závazná stanoviska, „*stanoviska, která jsou závazná pro Politiku územního rozvoje a opatření obecné povahy*“ (viz § 4 odst. 2 písm. b) SZ), stanoviska, vyjádření, povolení, souhlas apod. Proměnlivá a nejednoznačná terminologie podkladových správních aktů způsobuje problémy v interpretaci a aplikaci konkrétních ustanovení zákona. Problematické je i označování správních orgánů, ať už těch, které vydávají finální rozhodnutí, nebo těch vydávajících podkladové správní akty. Označení dotčený orgán je pro složkové zákony obecně

¹¹ HENDRYCH, ČEBIŠOVÁ, KOPECKÝ, MIKULE, POMAHAČ, PRÁŠKOVÁ, STAŠA, VOPÁLKA, 2012, op. cit. str. 230.

¹² Definicí pojmu integrované povolení pro potřeby zákona o integrované prevenci nalzáme v jeho § 2 písm. g), který uvádí, že je to takové 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 předpisy umožňují. Namísto správních aktů, které jsou nahrazovány integrovaným povolením, vydávají příslušné správní úřady (viz § 8 odst. 1 písm. b) ZoIP), které vykonávají působnost podle zvláštních právních předpisů, vyjádření ve smyslu § 9 odst. 1 ZoIP. Podle § 9 odst. 2 ZoIP není vyjádření příslušných správních úřadů správním rozhodnutím. Příkladem integrace může být i společné územní a stavební řízení, resp. společné povolení, které je upraveno v § 94j an. SZ, zavedené novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit. Společně povolovat se bude např. podle § 94j odst. 2 SZ soubor staveb, kdy příslušným bude ten stavební úřad, který by povoloval stavbu hlavní. Konkrétně se může jednat o soubor staveb tvořený rodinným domem a domácí čistírnou odpadních vod. Podle současné úpravy je umístění těchto staveb v gesci obecného stavebního úřadu. Stavební povolení však vydává k rodinnému domu obecný stavební úřad a k ČOV speciální stavební úřad (vodoprávní úřad).

zakotveno v § 136 odst. 1 SŘ a používá ho i stavební zákon ve smyslu orgánů, které vydávají závazná stanoviska pro úkony stavebního úřadu nebo stanoviska pro územní plánování (viz § 4 odst. 2 písm. a) SZ). Složkové zákony používají nejen označení dotčené orgány, ale ve stejném významu např. i označení dotčené správní úřady, dotčený správní orgán¹³ či příslušné správní úřady (viz zákon o integrované prevenci). Správní orgány vydávající správní rozhodnutí jsou pak označovány nejen jako správní orgány, ale i jako správní úřady nebo pouze úřady.

Kritérium členění podkladových správních aktů podle toho, kdo je do správního řízení získává, je neméně zajímavé. Odpověď na tuto otázku nalézáme buď v obecné úpravě, nebo ve složkových zákonech. Podle obecných pravidel správního řádu (např. § 6 odst. 2 SŘ nebo § 140 odst. 2 SŘ) zajišťuje podklady pro řízení správní orgán. Podklady od dotčené osoby (zejména žadatele o povolení záměru) jsou podle § 6 odst. 2 věta druhá SŘ vyžadovány, pouze stanoví-li tak právní předpis. Příkladem takového předpisu, který vyžaduje, aby podklady (a tedy i podkladové správní akty) zajišťoval žadatel, je stavební zákon v § 86 odst. 2 upravujícím přílohy žádosti o územní rozhodnutí.

Z hlediska členění podle právní síly jsou pro ochranu životního prostředí samozřejmě nejdůležitější různá povolení nebo rozhodnutí, kterým se ale tato práce nevěnuje. Co se týče podkladových správních aktů, zvolil zákonodárce v případě nejdůležitějších chráněných zájmů jako prostředek ochrany formu závazného stanoviska, pro méně důležité zájmy byl zvolen jiný správní akt menšího právního významu. Častá jsou také stanoviska, která neslouží jako podklad finálního rozhodnutí, a nesplňují tak znaky závazného stanoviska, ale jsou podkladem pro jiné akty. Podle hierarchie právní „síly“ tohoto typu prostředků ochrany lze tedy rozeznat následující kategorie (sestupně): 1) závazné stanovisko, 2) jiný správní akt menšího právního významu, 3) stanoviska, která jsou podkladem pro jiné akty.

Ve vztahu k finálnímu rozhodnutí může mít podkladový akt formu „podmiňujícího“ rozhodnutí, či jiného správního aktu. „Podmiňující“ rozhodnutí jsou rozhodnutí ve smyslu § 67

¹³ Zvláštní postavení má příslušný úřad podle § 3 písm. f) ZEIA, který vydává závazné stanovisko a je dotčeným orgánem pro navazující řízení, ale v rámci procesu EIA je svým způsobem orgánem „rozhodujícím“. Podkladem pro stanovisko EIA jsou i vyjádření dotčených správních úřadů, které jsou sami dotčenými orgány. Viz podkapitola EIA.

odst. 1 SŘ, jsou tedy vydávána ve správním řízení a jejich existence podmiňuje vydání finálního rozhodnutí. Taková rozhodnutí (stejně jako samotné finální rozhodnutí) mají vnější účinky a podle § 73 odst. 2 SŘ jsou závazná pro správní orgány. Naproti tomu jiné správní akty nejsou vydávány ve správním řízení, postrádají vnější účinky a jejich závaznost (stupeň závaznosti) vůči finálnímu rozhodnutí se liší. Nejdůležitějšími podkladovými správními akty jsou závazná stanoviska, která jsou obecně upravena v § 149 odst. 1 SŘ a jejichž obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí. Důležitost závazného stanoviska pro finální rozhodnutí lze spatřovat i v postupu podle § 149 odst. 2 SŘ, kdy správní orgán přerušuje řízení, pokud zjistí, že běží „proces“ vydávání závazného stanoviska. Pokud je následně vydáno negativní závazné stanovisko, neprovádí se dokazování a žádost o vydání finálního rozhodnutí se podle § 149 odst. 3 SŘ zamítne. Další podkladové akty (obecnou úpravu nalézáme v § 154 SŘ), jako například kvalifikovaná vyjádření v konkrétní oblasti ochrany životního prostředí, nejsou vůči konečnému rozhodnutí závazná. Uplatní se u nich (na rozdíl od závazných stanovisek) ze strany správního orgánu (vydávajícího rozhodnutí) zásada volného hodnocení důkazů v souladu s § 50 odst. 4 SŘ. Obsah těchto podkladových aktů se nepromítá do výroku rozhodnutí, často mají povahu procesní podmínky, bez jejíhož splnění není možné finální rozhodnutí vydat. Některá podkladová vyjádření mají povahu spíše konzultativní, resp. posudku (např. vyjádření NPÚ jako odborné organizace podle § 14 odst. 6 ZPP).

Úpravu náležitostí podkladových správních aktů ve správním řádu ve znění účinném do 31.12.2017 nenalezneme. U závazných stanovisek byla dovozena judikaturou. Závazné stanovisko má podle názoru soudů obsahovat výrokovou část a odůvodnění. U dalších podkladových aktů bude cílem práce dovést, zda se judikatura ve vztahu k nim též uplatní, vzhledem k tomu, že vlastní úpravu náležitostí nemají.

Co se týče možností obrany proti podkladovým správním aktům, ta je výslovně upravena pouze u závazných stanovisek. Podle správního řádu není možné samostatné odvolání proti závaznému stanovisku. Odvolání je možné pouze proti finálnímu rozhodnutí, kdy může směřovat i proti obsahu závazného stanoviska. Odvolací orgán následně postupuje ve smyslu § 149 odst. 4 SŘ, tedy si vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od nadřízeného dotčeného orgánu. Lze dovést, že obdobná úprava by se měla vztahovat i na přezkum dalších

podkladových aktů. Další možností obrany je přezkum závazného stanoviska v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený dotčený orgán, který může nezákonné závazné stanovisko změnit nebo zrušit. Co se týče soudního přezkumu, dovodily soudy po dlouhé době, že samostatný soudní přezkum podkladových správních aktů, zejm. závazných stanovisek, není možný.

Řešení rozporů mezi správními orgány a dotčenými orgány (i dotčenými orgány navzájem), které se týkají řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, je upraveno v § 136 odst. 6 SŘ a v souvisejících ustanoveních. Postupem podle § 136 odst. 6 SŘ však nelze řešit rozpory, resp. takové rozpory nemohou nastat, v rámci správního orgánu, který je příslušný k vydání finálního rozhodnutí i podkladového správního aktu (který vydává jiný odbor téhož obecního úřadu). Rozpory uvnitř správního orgánu, zejm. mezi různými odbory, je nutné řešit vnitřní úpravou pravidel, např. prostřednictvím směrnic. Vnitřní úpravu musejí mít správní orgány, i co se týče koordinace při vydávání koordinovaných závazných stanovisek podle § 4 odst. 7 SZ a často vydávaných „souhrnných“ stanovisek (vyjádření).

Z hlediska dalších podkladů správních řízení, které jsou přikládány k žádosti např. o vydání opatření stavebního úřadu podle stavebního zákona, lze uvést, že se jedná o různá vyjádření (námitky) a stanoviska jiných subjektů (nejedná se o správní orgány, resp. dotčené orgány). Uvedené podklady však nejsou podkladovými (správními) akty ve smyslu této práce, byť je jejich úprava též zajímavá. Příkladem těchto podkladů mohou být např. námitky obce v územním řízení¹⁴ a stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury¹⁵.

¹⁴ Podle § 85 odst. 1 písm. b) SZ je účastníkem územního řízení obec, kde má být záměr uskutečňován. Obec podle § 89 odst. 4 SZ uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Kladné rozhodnutí o žádosti není spojeno se souhlasem obce, která nemá postavení dotčeného orgánu, pouze účastníka řízení. Obec může regulovat rozvoj území a jednotlivé zájmy prostřednictvím územně plánovací dokumentace, jež je podkladem územního rozhodnutí. Viz MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. Str. 334 a 368. . Podle mého názoru mají námitky obce stejnou povahu a „váhu“ jako námitky ostatních účastníků (vlastníků, sousedů) a stavební úřad se s nimi vypořádává v rámci odůvodnění rozhodnutí.

¹⁵ Viz § 86 odst. 2 písm. c) SZ jedná se o stanoviska k možnosti a způsobu napojení záměru nebo k podmínkám jím dotčených ochranných a bezpečnostních pásem.

5 ZÁVAZNÁ STANOVISKA

Předmětem této kapitoly jsou nejdůležitější podkladové správní akty, tj. závazná stanoviska, jejichž úpravu nalézáme v § 149 SŘ, v části čtvrté správního řádu a složkových zákonech. Právní úprava závazných stanovisek je velmi komplikovaná, na což bude poukázáno dvěma rozsáhlejšími příklady, kterými jsou stanovisko EIA vydávané podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 SZ.

5.1 Pojem závazné stanovisko, jeho znaky, povaha a závaznost

Základním podkladovým aktem je závazné stanovisko, které je obecně upraveno ve správním řádu. Zvláštní právní předpisy určují, kdy a za jakých okolností je závazné stanovisko vydáváno. Z pohledu práva životního prostředí se jedná o tzv. složkové zákony, v kterých je upravena ochrana jednotlivých složek životního prostředí. V základní rovině je závazné stanovisko upraveno v § 149 SŘ. Ustanovení se primárně zabývá rozhodnutím vydávaným ve správním řízení¹⁶, nejen tedy závazným stanoviskem, které je pouze podkladem pro vydání takového rozhodnutí. To je možné dovodit ze systematiky zákona, kdy tento paragraf je umístěn v části třetí, nazvané *Zvláštní ustanovení o správním řízení*, konkrétně Hlavě VI. *Zvláštní ustanovení o některých řízeních*. Samotný § 149 SŘ se dle svého nadpisu zabývá postupy, kdy je *Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem*. Vztah mezi konečným rozhodnutím a závazným stanoviskem je založen na *subsumpci*. Jak už bylo uvedeno výše u *subsumpce*, existuje účinek pouze ve vztahu k finálnímu aktu, který nesměřuje za hranice veřejné správy. Závazné stanovisko je, proto doručováno pouze v případě, kdy o ně žádá žadatel, který je následně přikládá jako podklad ke své žádosti o vydání finálního rozhodnutí.

Definiční znaky závazného stanoviska nalezneme v § 149 odst. 1 SŘ. Jedná se o úkon, který činí správní orgán na základě zákona, není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí. Orgány vydávající závazná stanoviska mají postavení dotčených orgánů. Odpověď na otázku, o jaký typ úkonu se v případě závazného

¹⁶ K tomu srov. KRÝSA, Ivo. *Postavení dotčených správních úřadů*. Brno, 2014. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Petr Havlan, [online]. [cit. 2016-09-05], http://is.muni.cz/th/365074/pravf_d/. Str. 36, který uvádí, že § 149 SŘ neupravuje proces vydávání ZS, ale proces vydávání rozhodnutí podmíněného ZS.

stanoviska jedná, však musíme hledat v dalších ustanoveních správního řádu, konkrétně v § 154 an. SŘ. Nejlépe povahu závazného stanoviska asi vystihuje komentář ke správnímu řádu, který uvádí, že se jedná o úkon podle části čtvrté správního řádu a jde o zvláštní druh vyjádření správního orgánu¹⁷, který sděluje své stanovisko k odborné otázce. Dalo by se říci, že se jedná o kvalifikované vyjádření odborného orgánu, který zaujímá pozici k předloženému záměru z pohledu složkového zákona a stanoví podmínky, které jsou závazné pro finální rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se v případě závazného stanoviska nejedná o správní rozhodnutí, není závazné vůči dotčené osobě a nemá vůči ní účinky spočívající v založení, změně, zrušení práva nebo povinností, anebo potvrzení, zda tu právo nebo povinnost je, nebo není. S rozhodnutími mají však závazná stanoviska společné určité náležitosti potřebné z hlediska přezkoumatelnosti úkonu, o čemž bude pojednáno níže. Z hlediska povahy aktu může nastat i situace, kdy aktu vydávanému běžně ve formě závazného stanoviska bude zvláštním zákonem přiznána povaha rozhodnutí. Takovým případem je § 44a odst. 3 ZPP¹⁸, který stanoví zvláštní režim za situace, kdy na akt vydávaný podle § 14 odst. 1 a 2 ZPP¹⁹ nenavazuje opatření stavebního úřadu a příslušný orgán státní památkové péče vydává samostatné rozhodnutí. J. Vedral ve svém komentáři konstatuje, že by se podle všech okolností mělo jednat o závazná stanoviska²⁰, ale z hlediska základních pravidel má přednost speciální úprava²¹. Dokonce používá u tohoto podtypu aktu označení podmiňující „rozhodnutí“. Skutečně se dá říci, že se jedná o podmiňující rozhodnutí, ale vzhledem k situaci, že není žádné „vyšší“ rozhodnutí, kam by se podmínky mohly promítnout, dotýkají se tyto podmínky přímo žadatele, tj. zakládají práva a povinnosti. Z pohledu stavebníka/žadatele je taková úprava nanejvýš žádoucí a nutná.²² Představme si

¹⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. Str. 1138.

¹⁸ Podle § 44a odst. 3 ZPP je 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, samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.

¹⁹ V ustanovení 1 a 2 § 14 odst. 1 a 2 ZPP je upravena obnova kulturních památek (odst. 1) a obnova staveb v památkové rezervaci apod. (odst. 2), kdy vlastník si je povinen vydat závazné stanovisko pro tuto obnovu, blíže viz podkapitola vyjádření NPÚ.

²⁰ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1149.

²¹ K tomuto tématu a postupu, jakým se určuje forma vydávaného aktu v případě, kdy tak neurčí zvláštní zákon, vydalo své stanovisko MV, Viz PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 31 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006, *Aplikace ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v případě, že zvláštní zákon nestanoví formu určitého podmiňujícího úkonu, souhlasu, stanoviska apod.*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2006, [cit. 2016-09-08], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

²² Dovolím si doplnit, že výklad v této části komentáře je poněkud nekonzistentní a těžko uchopitelný, ale základní premisa vyplývající z textu je jasná, tj. že pokud je akt konečný, měl by mít formu rozhodnutí, VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1149.

situaci, kdy vlastník kulturní památky požádá o provedení prací, které nevyžadují opatření stavebního úřadu. Orgán státní památkové péče pro tyto práce stanoví ve svém rozhodnutí podmínky a žadatel s těmito podmínkami nesouhlasí. Jakým způsobem by pak žadatel brojil proti pouhému závaznému stanovisku, žádostí o přezkum? Tím by pozbyl postavení účastníka řízení a přímé obrany proti vydanému aktu, který zasahuje do jeho vlastnických práv, proto je záhodno být se to možná zdá podivné, aby takovéto speciální typy aktů byly vydávány formou rozhodnutí. (blíže viz podkapitola vyjádření NPÚ).

Stejně jako u jiných správních aktů činí i u závazných stanovisek problémy terminologická nejednoznačnost, jak si ukážeme na konkrétních příkladech. M. Poláčková ve své práci²³ upozorňuje na nedostačenou kázeň zákonodárce v používání pojmů ve zvláštních zákonech. Setkáváme se zde s označeními např. souhlas, povolení, závazné stanovisko apod. Když použijeme „definiční test“ daný správním řádem v § 149 odst. 1 docházíme ve velké většině případů k závěru, že se v případě aktu jedná o závazné stanovisko ať už je pojmenování v zákoně jakékoliv.²⁴ M. Poláčková dále upozorňuje i na případy záměny označení dané nikoliv zákonem, ale činností správního orgánu.²⁵ Těmito postupy je odborná i laická veřejnost uváděna ve zmatek a nezbývá než opět využít definiční test z § 149 odst. SŘ. Co se týká rozdílné terminologie, je nutné konstatovat, že se situace vydáním správního řádu z roku 2004 a další činností zákonodárce podstatně zlepšila. Zejména působením doprovodného zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Na jeho základě bylo do některých zvláštních zákonů doplněno nové znění příslušných ustanovení. Ustanovení obsahuje formulaci, že stanoviska vydávaná podle příslušného zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu (nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby apod.) jsou závazným stanoviskem, tj. závazným

²³ POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí*. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Pekárek [online], [cit. 2016-09-06], http://is.muni.cz/th/108122/pravf_d/. Str. 18.

²⁴ Pro potřeby veřejnosti i správních orgánů vydalo MMR tabulku, kde jsou uvedeny dotčené orgány ve stavebním řízení, označení aktů i jejich skutečná povaha, viz MMR. *Přehled dotčených orgánů ve stavebním řízení – věcná příslušnost – úkon a jeho forma*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, cit. [2016-09-06], [online], http://www.mmr.cz/getmedia/464d4320-648a-42a4-b97a-d3482dda1333/050309_DOSSY_MMR_OSR_12_08_upr_ (oproti době vydání práce M. Poláčkové jej již tato tabulka dostupná a aktualizovaná podle novely SZ 2013). Pro potřeby územního řízení pak obdobnou tabulku vydal UUR, viz UUR, MMR. *Dotčené orgány v procesu územního plánování, Rozhodnutí o umístění stavby. Rozhodnutí o změně stavby. Územní souhlas. Veřejnoprávní smlouva. Rozhodnutí o ochranném pásmu*. Praha: Ústav územního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj, [cit. 2016-09-06], [online], <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2588>.

²⁵ Srov. viz POLÁČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 19.

podkladem, a nejedná se o samostatná rozhodnutí²⁶. Důvodem pro tento doplněk byla judikatura NSS. Do budoucna lze uvést, že snahou vlády a jednotlivých ministerstev je v rámci legislativní činnosti odstranit nejasnosti týkající se jednotlivých aktů a rozpory mezi jejich formou a obsahem, což vyzpozoval ve svém usnesení i NSS²⁷. Jednotlivá ministerstva dokonce obdržela pokyn²⁸, aby při případných novelách složkových zákonů zapracovala i tyto změny.

Jak bylo uvedeno výše, obecné pravidlo, podle kterého je možné posoudit, zda daný akt je závazným stanoviskem, stanoví § 149 odst. 1 SŘ. Tato obecná úprava se však neobejde bez doplňující úpravy ve zvláštních zákonech, která určuje, kdy je závazné stanovisko vydáváno, za jakých podmínek, stanoví oprávnění k jeho vydávání pro příslušný dotčený orgán a závaznost, tj. nemožnost odchýlit se od něj, vůči rozhodnutí, pro něž je závazné stanovisko podkladem. Zvláštní úprava však nemusí označení závazné stanovisko pro daný akt používat ani nemusí odkazovat na obecné pravidlo ve správním řádu. Podstatné je, zda byly naplněny definiční znaky závazného stanoviska. Z tohoto pohledu se tak jeví jako důležitější úprava ve zvláštních zákonech, bez kterých by § 149 SŘ nenašel uplatnění. Ukážeme si na několika příkladech, jak taková zvláštní úprava vypadá.

Prvním příkladem právní úpravy závazného stanoviska z konkrétní oblasti ochrany životního prostředí je souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 odst. 1 VodZ²⁹. Souhlas je vydáván ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle vodního zákona ((jedná se o stavby uvedené v písmenech a – h) tohoto ustanovení)), ale které mohou zároveň ovlivnit vodní poměry. *„Povaha souhlasu z hlediska formy bude záležet na (event.) navazujícím úkonu jiného správního orgánu. Může se tak jednat o závazné stanovisko či rozhodnutí.“*³⁰ Pro to, jestli je daný akt závazným stanoviskem nebo rozhodnutím je určující,

²⁶ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1148.

²⁷ Viz bod [49] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2011, čj. 2 As 75/2009-113, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 12/2011, Ročník: 9, Rozhodnutí č: 2434, Str. 1035, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 2016-09-06], [online], www.nssoud.cz.

²⁸ Sděleno v rámci školení pro pracovníky stavebních úřadů, kdy přednášející prezentující tuto informaci je vedoucí pracovnící MMR (vedoucí odboru stavebního řádu) viz SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra. *Stavební právo – změny v povolování staveb v roce 2016*. Liberec, 28.4.2016.

²⁹ Souhlasem podle § 17 odst. 1 VodZ se zabývá i MZ, sekce vodního hospodářství, Výklad č. 93 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům ze dne 09.01.2012. *Souhlas a závazné stanovisko podle vodního zákona [k § 17 a 104 odst. 9 vodního zákona]*, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2012, [cit. 2016-09-06], [online], http://eagri.cz/public/web/file/141454/vyklad_VZ_c_93.pdf.

³⁰ HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, ŠTRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vyd. Praha: Soudy, 2015, str. 70, komentář

zda se jedná o akt konečný nebo po něm následuje správní řízení (např. územní), pro které je vydávaný akt podkladem³¹. Otázku formy souhlasu podle § 17 odst. 1 VodZ (v případě, že je podkladem pro finální rozhodnutí) si můžeme ověřit provedením „definičního testu“ podle § 149 odst. 1 SŘ. Souhlas je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, není samostatným rozhodnutím a obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí. Odpověď na otázku, zda je souhlas závazný pro výrokovou část nalézáme v ustanovení § 17 odst. 3 VodZ, které uvádí, že souhlas je závazný pro orgány vedoucí řízení o stavbách, zařízeních atd. uvedených v § 17 odst. 1 VodZ. Z hlediska formy je tedy souhlas (ve výše uvedeném případě) závazným stanoviskem (ve smyslu § 149 SŘ). To, že je souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 odst. 1 VodZ i závazným stanoviskem lze dovodit z formulace § 104 odst. 9 VodZ, který uvádí, že např. při umístování staveb (při postupu podle stavebního zákona) je možné vydat rozhodnutí jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu, pokud by byly dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem. Ustanovení § 104 odst. 9 VodZ, ale také uvádí, že závazné stanovisko se vydává, jen pokud se neuděluje souhlas podle § 17 VodZ. Z formulace § 104 odst. 9 VodZ je možné dovodit nejen to, že § 17 odst. 1 VodZ je vůči tomuto ustanovení speciální, ale i jsou si rovny (ve své povaze) tím pádem i souhlas podle § 17 VodZ, je závazným stanoviskem. Naproti tomu to, že souhlas podle § 17 odst. 1 VodZ je i rozhodnutím je možné dovodit z formulace § 126 odst. 5 VodZ³². Lze pouze opětovně zdůraznit, že z hlediska formy správního aktu je podstatné, zda se jedná o akt konečný nebo podkladový správní akt, a zda naplňuje znaky závazného stanoviska. Souhlas podle § 17 odst. 1 VodZ může obsahovat i podmínky. Zákonné zmocnění k stanovení podmínek nalézáme v § 17 odst. 2 VodZ, který uvádí, že vyplývá-li to z povahy věci, může vodoprávní úřad v souhlasu stanovit podmínky i dobu, po kterou se souhlas uděluje. Vzhledem k své funkci (jako podklad např. pro umístování staveb) je souhlas vodoprávního úřadu i závazným stanoviskem ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) SZ. Obsah dokumentace (podané žadatelem o souhlas spolu s žádostí) posuzované

dále uvádí, že „*Souhlas ve formě rozhodnutí (pro jistotu) vydá vodoprávní úřad i tehdy, nebudou-li (mu) navazující postupy jiných správních orgánů zřejmé.*“

³¹ Obdobnou situaci, tj. správním aktem s možnou dvojí formou byla probírána výše v této podkapitole a jednalo se o ustanovení § 44a odst. 3 ZPP; jako mírně matoucí z hlediska formy souhlasu může být ustanovení § 17 odst. 1 písm. g) VodZ, které mluví o řízení o udělení souhlasu, a tím navozuje to, že souhlas má formu rozhodnutí. Jak bylo uvedeno výše, závazné stanovisko není vydáváno ve správním řízení ve smyslu § 9 SŘ. Podstatné z hlediska formy souhlasu je však, jestli byly u správního aktu naplněny znaky závazného stanoviska uvedené v § 149 odst. 1 SŘ.

³² Podle § 126 odst. 5 věta první VodZ se rozhodnutí vydaná např. podle § 17 odst. 1 VodZ nevydají podle vodního zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení.

vodoprávním úřadem je stanoven příslušnými ustanoveními stavebního zákona a doprovodných předpisů (např. vyhláška č. 499/2006 Sb. o dokumentaci staveb). Jak už jsme si řekli souhlas podle § 17 odst. 1 VodZ vydává vodoprávní úřad, který vykonává v souladu s § 104 odst. 1 VodZ státní správu podle vodního zákona. Podle odstavce 2 jsou vodoprávními úřady i obecní úřady obcí s rozšířenou působností a zároveň se uplatní pravidlo uvedené v § 106 odst. 1 VodZ, který říká, že působnost vodoprávního úřadu vykonávají primárně OÚORP, pokud zákon nestanoví jinak. Splnění této podmínky (v ustanovení není zmíněn jiný správní orgán) nastává právě u souhlasu vodoprávního úřadu, a proto souhlas vydává obecní úřad obcí s rozšířenou působností. Takto je v několika zákonech s vazbou na správní řád stanoveno, kdo akt vydává, jaké má postavení, jakou složku chrání, resp. v jaké oblasti působí, co posuzuje, obsah posuzovaných podkladů a výstup, který následuje, tj. jaký správní akt a s jakou povahou je vydáván, zejm. závaznost pro konečné rozhodnutí.

Jiný příklad právní úpravy podkladového správního aktu nalézáme v zákoně na ochranu zvířat proti týrání. Podle tohoto zákona se pro řízení o přestupku, případně o dalších opatřeních vyžaduje podle § 24a odst. 5 TýrZv odborné vyjádření KVS. Stejně ustanovení vymezuje i orgán vedoucí řízení o přestupku (většinou navazuje na vydání odborného vyjádření), tj. obecní úřad obcí s rozšířenou působností a informaci o závaznosti odborného vyjádření pro toto řízení.³³ V případě odborného vyjádření KVS je stanovena zákonem závaznost pro řízení o přestupku. Odkaz na správní řád nebo údaj, že akt je závazným stanoviskem zde ale nenajdeme. Povaha odborného vyjádření byla předmětem výkladu Ministerstva zemědělství a posouzení v rámci několika judikátů. Podle těchto výkladů se jedná o závazné stanovisko a KVS má postavení dotčeného orgánu. Blíže se tímto tématem zabývám v podkapitole 7.1 této práce.

³³ Přestupky proti zákonu na ochranu zvířat proti týrání jsou pak upraveny v § 27an TýrZv. Příslušné orgány ochrany zvířat nalézáme v § 19 odst. 1 písm. b) a e) TýrZv, a jsou to státní veterinární správa a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Věcnou příslušnost zákon upravuje pro státní veterinární správu na úseku ochrany zvířat v § 22 odst. 1 TýrZv, kdy příslušným orgánem je KVS. Ustanovení dále stanoví v § 22 odst. 1 písm. a) TýrZv oprávnění pro KVS k výkonu dozoru nad dodržováním povinností dle tohoto zákona. Podle § 22 odst. 1 písm. f) a m) TýrZv je KVS přiznáno oprávnění k vypracování odborného vyjádření a k podání podnětu OÚORP k projednání přestupků pro neplnění povinností.

Závěrem lze konstatovat, že závazné stanovisko je jedním z nejdůležitějších podkladových správních aktů v oblasti ochrany životního prostředí. Vzhledem k plánované unifikaci aktů a následné legislativní činnosti³⁴ pravděpodobně ještě nabere na významu.

5.2 Vydávání a náležitosti závazných stanovisek

Závazné stanovisko je vydáváno buď na žádost osoby, která má v plánu např. požádat o zahájení územního řízení dle § 86 SZ a závazné stanovisko je pro toto řízení nezbytným podkladem, nebo na základě žádosti příslušného správního orgánu, který řízení vede. Obecným pravidlem je, že závazná stanoviska zajišťuje z úřední povinnosti správní orgán, který vydává správní rozhodnutí³⁵. V této kapitole se většinou zabývám podkladovými akty pro řízení vedená u stavebního úřadu, u kterých se uplatní úprava nastolená novelou „2013“ stavebního zákona, podle níž si podkladové akty zajišťuje sám žadatel, nebudu se, až na výjimky, zabývat postupem, jakým získává podklady přímo správní orgán.

Vzhledem k tomu, že část čtvrtá správního řádu proces vydávání závazných stanovisek neupravuje, odkazuje § 154 SŘ na obdobné použití části druhé a třetí správního řádu. V závěru § 154 věta za středníkem SŘ se uvádí, že je možné přiměřeně použít i další ustanovení. „[s] ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným

³⁴ Viz SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra, 2016, op. cit., a dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2011, čj. 2 As 75/2009-113, op. [cit. 2016-09-06].

³⁵ HENDRYCH, ČEBIŠOVÁ, KOPECKÝ, MIKULE, POMAHÁČ, PRÁŠKOVÁ, STAŠA, VOPÁLKA, 2012, op. cit. str. 231.

podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.³⁶. Ke stejnému závěru na základě tohoto judikátu dochází i Vedralův komentář³⁷. Jak jsem si ověřil v praxi, nutnost kvalitního odůvodnění³⁸ nebo vůbec jeho existence působí velké problémy dotčeným orgánům, potažmo žadatelům o jeho vydání. V důsledku chyb v náležitostech závazného stanoviska dochází v následném řízení o opravném prostředku často ke zrušení finálního rozhodnutí pro nezákonnost jeho podkladu a tím i k neúměrně délece řízení.³⁹

Závazné stanovisko může za určitých okolností stanovit i podmínky. Komentář uvádí, že stanovení podmínek je možné, pokud tak stanoví zvláštní zákon⁴⁰. V případě, že by pravomoc stanovit podmínky nebyla takto zakotvena, bylo by obtížné určit, kdy se dotčený orgán pohybuje v rámci pravomoci přidělené mu zákonem a kdy se dostává za hranici a tím vydává akt bez zákonného podkladu. Tím by došlo k porušení zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí stanovené v Ústavě a Listině. Z hlediska použití zásad lze jen doplnit, že i na závazná stanoviska se uplatní základní zásady stanovené správním řádem v části první, Hlavě II. (§ 2–8). Nejvíce se to odráží v rámci přezkoumávání těchto aktů. Ohledně typologie podmínek závazných stanovisek (stanovujících omezení v rámci konkrétní oblasti ochrany životního prostředí⁴¹) je možné rozlišit ty, které stanoví příslušný zákon, a ty, které spíše slouží jako výčet upozornění na příslušná související ustanovení zákona⁴².

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2009, čj. 9 As 21/2009-150, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 9/2011, Ročník: 9, Rozhodnutí č: 2381, Str. 845, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2016-09-07], [online], www.nssoud.cz.

³⁷ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1146.

³⁸ Výsledkem častých pochybení z hlediska náležitosti závazného stanoviska a nedostatečného odůvodnění (o nichž pojednávám dále) a i působením soudů, které musely pochybení správních orgánů korigovat svou judikaturou je, že s účinností od 01.01.2018 byly zákonodárcem do správního řádu zakotveny náležitosti závazného stanoviska a obsah odůvodnění. Viz sněmovní tisk č. 927, op. cit. A dále novela stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit. Do ustanovení § 149 SŘ je proto vložen nový odstavec 2 s následujícím zněním „Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.“

³⁹ Dále dochází k zásahům do práv dotčených osob, dalšímu poškozování sousedských vztahů narušených vzájemnými antipatiemi sousedů, a také přípravou stavby. Podrobněji k tomuto tématu v podkapitole „souhrnná“ stanoviska.

⁴⁰ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1150.

⁴¹ Blíže viz 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. Str. 1876 an.

⁴² Na tuto typologii upozorňuje ve své práci M. Poláčková, dále také uvádí, jako př. zákonného zmocnění § 12 odst. 5 ZOVZ (pozn. autora: V práci bylo chybně uvedené ustanovení opraveno podle příslušného zákona). Viz POLÁČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 49.

Z hlediska procesu vydávání závazného stanoviska a správního řízení, které následuje, je podstatné, že dle § 149 odst. 1 SŘ je závazné stanovisko, resp. jeho obsah, závazné pro výrokovou část finálního rozhodnutí. Samotné závazné stanovisko je příslušnými zákony předpokládaným podkladem podle § 50 odst. 1 SŘ⁴³. Vzhledem k závaznosti závazného stanoviska není možné použít § 50 odst. 4 SŘ⁴⁴ o volném hodnocení důkazů což je patrné i z postupu podle § 149 odst. 3 SŘ⁴⁵ v případě negativního závazného stanoviska.

Jak uvádí § 149 odst. 1 SŘ, je správní řízení vedeno o vydání konečného rozhodnutí, nikoli o vydání závazného stanoviska, i když opačný závěr by mohlo naznačovat znění § 140 odst. 2 věta poslední SŘ⁴⁶ o vedení společného řízení. J. Vedral ve svém komentáři však konstatuje, že u závazných stanovisek se nejedná o správní řízení ve smyslu § 9 SŘ. Právní úpravu vydávání závazných stanovisek totiž nalzáme v části čtvrté správního řádu (úkony v této části nejsou vydávány ve správním řízení) a proto se ani nemůže jednat (u finálního rozhodnutí a podkladového správního aktu, kterým je závazné stanovisko) o společné „řízení“⁴⁷. Komentář doporučuje použít v rámci urychlení věci § 140 odst. 3 SŘ⁴⁸ usnesení o vyloučení ze společného řízení. Postup vydávání podkladového aktu a finálního rozhodnutí ve smyslu § 140 odst. 2 věta poslední SŘ ve společném řízení, se neuplatní u řízení vedených stavebním úřadem z důvodu jiného postupu získávání závazných stanovisek. To, že se o závazných stanoviscích nevede řízení, však neznamena, že se neuplatní jeho zásady a postupy. Zajímavá je např. účast veřejnosti, dotčených osob a občanských sdružení⁴⁹. Tímto tématem se

⁴³ Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Viz § 50 odst. 1 SŘ.

⁴⁴ Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Viz § 50 odst. 4 SŘ.

⁴⁵ Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Viz § 149 odst. 3 SŘ; Žádost se zamítá rozhodnutím meritorním, ne z procesních, ale věcných důvodů, viz VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1156.

⁴⁶ Správní orgán vede společné řízení i o společné žádosti více žadatelů nebo o společné žádosti týkající se téhož předmětu řízení nebo jiných věcně souvisejících otázek. Společné řízení zahrnuje i vydání podmiňujícího úkonu, k němuž je správní orgán příslušný. Viz § 140 odst. 2 SŘ.

⁴⁷ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1069.

⁴⁸ K urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze řízení o jednotlivých otázkách usnesením vyloučit ze společného řízení a rozhodnout o nich samostatně. Viz § 140 odst. 3 SŘ.

⁴⁹ Ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK: Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“) je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

zabývá Poláčková⁵⁰, která uvádí, že by bylo záhodno, aby minimálně žadatel měl možnost vyjádření v průběhu zpracování stanoviska, dovozuje tím lepší informovanost dotčeného orgánu. Toto právo by přiznala i dalším osobám znalým informací k věci s cílem odstranit sporné body dříve než v prvostupňovém nebo odvolacím řízení, čímž by se celkově urychlil postup správních orgánů. Naproti tomu přínos tohoto práva pro dotčenou veřejnost považuje z hlediska shromažďování podkladů dotčeným orgánem za minoritní, když tato nemá co nabídnout⁵¹. Je to zajímavá myšlenka, je však otázkou, jaké problémy by tato změna nastavení postupů dotčených orgánů vydávajících závazná stanoviska a správních orgánů vydávajících finální rozhodnutí přinesla. Může být namítáno, že to způsobí např. prodloužení časového úseku od podání žádosti po vydání závazného stanoviska nebo obstrukční přístup dotčených osob nejen ve správním řízení, ale i v „řízení“ o vydání závazného stanoviska apod.⁵² Nyní krátce odbočím v souvislosti s otázkou přístupu veřejnosti do správních řízení, pro něž jsou závazná stanoviska podkladem. Aby veřejnost měla povědomost, že se v daném území připravuje nějaký záměr (a mohla se na to adekvátně připravit) je nutné, aby o tom byla informována již ve fázi vydání závazného stanoviska. K informování veřejnosti dochází např. u občanských

⁵⁰ POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazné stanovisko a účast veřejnosti?* In: ŽATECKÁ, Eva a kol. COFOLA 2011: The Conference Proceedings. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Str. 1136.

⁵¹ Ibid; otázka účasti veřejnosti je velkým politickým a právním tématem poslední doby zvláště v souvislosti s novelou stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., konkrétně touto novelou dojde s účinností od 01.01.2018 k úpravě znění § 70 odst. 3 věty první ZOPK. Stále platné a účinné znění zní: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení. ...*“. Novelizované znění zní: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona. ...*“. Úprava § 70 odst. 3 věty první ZOPK nebyla součástí vládního návrhu novely zákona, viz sněmovní tisk č. 927, op. [cit. 2017-10-08]. Do návrhu zákona bylo nové znění vloženo na základě pozměňovacího návrhu (poslanci Adámek a Foldyna, pozměňovací návrh č. 5904) a i přes výhrady odborné veřejnosti byla novela s tímto pozměňovacím návrhem schválena. Na druhou stranu lze uvést, že záměrem předkladatelů pozměňovacího návrhu bylo zrychlit řízení vedená stavebním úřadem a zabránit obstrukcím dotčené veřejnosti. Primárním cílem bylo urychlení výstavby veřejně prospěšných staveb. K důsledkům novely lze uvést, že stávající úprava zaručuje občanským sdružením, resp. spolkům účast ve všech správních řízeních, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK. Spolky se za splnění zákonem daných podmínek mohly účastnit i řízení neběžících jen podle ZOPK, ale i např. podle stavebního zákona (územní a stavební řízení atd.). Z hlediska účasti spolků ve správních řízeních nerozhodovalo, kdo řízení vede, ani parametry záměru. Po novele se již spolky budou moci účastnit pouze řízení vedených podle zákona ZOPK. Touto novelou tedy došlo k výraznému omezení práv dotčené veřejnosti na účast ve správních řízeních. Proti této části novely podala skupina senátorů PČR návrh na zrušení jednotlivých ustanovení zákonů. Podle petitu by měla být v § 70 odst. 3 věty první ZOPK zrušena slova „podle tohoto zákona“ a situace by se tím vrátila do stavu před novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. Bližší viz Návrh na zrušení ustanovení odst. 3 věta první ve slovech "podle tohoto zákona" v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., a ustanovení odstavců 9, 10 a 11 v § 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017, zpracovatel návrhu JUDr. Petr Svoboda, Ph.D., advokát, návrh u Ústavního soudu evidován pod Pl. ÚS 22/17, [cit. 2017-10-08], [online], https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf. Účastenstvím vzhledem k této novele se budu zabývat i v podkapitole přezkum závazných stanovisek.

⁵² Vzhledem k nekvalitním zákonům (novelám) PSP ČR vydávaných např. bez zajištění provázanosti se souvisejícími předpisy je otázkou, zda by nebylo vhodné podrobit tuto změnu postupu „zkušebnímu provozu“ např. zavedením pouze u konkrétního závazného stanoviska ve vybrané oblasti ochrany životního prostředí (viz zavedení ABGB v Haliči).

sdužení podle § 70 odst. 2 ZOPK. M. Poláčková ve své dizertační práci v tomto kontextu odkazuje na některé odborníky, kteří mají za to, že by dotčená veřejnost měla mít po svém informování alespoň možnost vyjádřit se k podkladům závazných stanovisek.⁵³ Zveřejňování záměru je stanoveno i v § 16 odst. 3 ZEIA v rámci průběhu posuzování vlivu na životní prostředí. Povinnost zveřejňovat informace byla také zavedena s účinností od 01.09.2012, pro orgány ochrany ovzduší o podaných žádostech o závazná stanoviska, a to dle § 30 odst. 1 písm. f) ZOVZ. Jak uvádí stanovisko MŽP podrobněji upravující postup zveřejňování, platila tato povinnost i za účinnosti předchozího zákona na ochranu ovzduší⁵⁴, nyní se pouze uplatní aktivní přístup (bez předchozí žádosti) ke zveřejnění informace. V rámci stanoviska MŽP bylo také konstatováno, že informace by měly být zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup⁵⁵.

Samostatnou pozornost v rámci výkladu o vydávání závazného stanoviska si zaslouží otázka přerušení již probíhajícího řízení. Správní řád ve svém ustanovení § 149 odst. 2 uvádí, že správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Jedná se o zvláštní typ přerušení řízení předpokládaný zákonem v § 64 odst. 1 písm. e) SŘ. Oproti této obecné úpravě je v § 149 odst. 2 SŘ stanovena povinnost přerušení řízení správním orgánem namísto pouhé možnosti. Jak už bylo rozebráno výše v této podkapitole, nejedná se v případě vydávání závazného stanoviska o řízení ve smyslu správního řízení, ale postupuje se podle části čtvrté správního řádu. Obecné pravidlo o přerušení se uplatní v případě, kdy závazné stanovisko vydává jiný správní orgán, např. KVS, když řízení o vydání rozhodnutí je vedeno u obecní úřad obcí s rozšířenou působností. V případě, že jsou závazné stanovisko a rozhodnutí vydávány u stejného správního orgánu (typicky totožný OÚORP), má se jednat podle § 140 odst. 2 SŘ o společné řízení, které se z povahy věci nepřerušuje. Jak už bylo uvedeno, postup podle tohoto ustanovení se neuplatní v řízeních vedených stavebním

⁵³ POLÁČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 51.

⁵⁴ MŽP, odbor ochrany ovzduší. *Stanovisko odboru ochrany ovzduší MŽP k poskytování informací podle § 30 odst. 1 písm. g) a f) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2012, [cit. 2016-09-07], [online], [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanovisko_ke_zpristupnovani_informaci/\\$FILE/000-poskytovani_informaci-12102012.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanovisko_ke_zpristupnovani_informaci/$FILE/000-poskytovani_informaci-12102012.pdf).

⁵⁵ Jak je patrné z následujícího příkladu, viz ÚŘAD MĚSTSKÉ ČÁSTI PRAHA 6. *Seznam žádostí evidovaných Odborem dopravy a životního prostředí ÚMČ Praha 6*. Povinně zveřejňované informace dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. f) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, elektronická úřední deska úřadu MČ Praha 6, [cit. 2016-09-07], [online], <http://www.praha6.cz/informace201.html>.

úřadem. Tam by připadalo v úvahu povinné přerušeni řízení z důvodu uvedeného v § 64 odst. 1 písm. e) SŘ ve spojení s § 86 odst. 5 SZ, kdy pro nepředloženi podkladů do územního řízení spolu s žádostí, následuje výzva s povinným usnesením o přerušeni řízení, proti kterému je také přípustný opravný prostředek. Další důvodem pro přerušeni řízení je, že by prvoinstančnímu stavebnímu úřadu bylo vráceno konečné rozhodnutí ve věci např. územního rozhodnutí, kterému jako podklad chybělo zákonem dané závazné stanovisko. V tomto případě se totiž nemůže uplatnit postup podle § 149 odst. 4 SŘ, kdy by si odvolací orgán vyžadoval změnu nebo zrušení obsahu závazného stanoviska. Za situace, kdy závazné stanovisko nebylo vůbec vydáno, by jeho nahrazení nadřízeným dotčeným orgánem, založilo nezákonný postup ve vztahu k finálnímu rozhodnutí a došlo by k porušení zásady dvojinstančnosti.

Správní řád ve svém ustanovení § 149 odst. 3 předvídá i situaci, kdy v průběhu řízení o žádosti bude vydáno negativní závazné stanovisko, a určuje správnímu orgánu následný postup, podle něhož neprovádí další dokazování a žádost zamítne. Ministerstvo vnitřní k této otázce učinilo následující závěr: „*Pokud je k žádosti přiloženo závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a žádost v souladu s § 149 odst. 3 správního řádu zamítne. ... Správní orgán může žádost zamítnout nebo řízení zastavit, aniž by postupoval výše popsaným způsobem, pokud je v konkrétním případě zjevné, že rozhodnutím ani jemu předcházejícím postupem správního orgánu nemohou být dotčena práva nebo oprávněné zájmy účastníků řízení odlišných od žadatele.*“⁵⁶ Vzhledem k neúplnosti postupu stanovenému v § 149 odst. 3 SŘ se nabízí otázka, zda „ne znamená opravdu ne“ v otázce povinnosti zamítnout žádost. Za určitých okolností je možné „moderovat“ obsah závazného stanoviska v režimu zásad součinnosti a spolupráce správních orgánů. Podle komentáře⁵⁷ je nutné rozlišit, jestli tu

⁵⁶ Viz PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 99 ze zasedání poradního sboru ministra vnitřní ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011, *Postup správního orgánu při aplikaci § 149 odst. 3, § 51 odst. 3 správního řádu nebo při odstraňování vad žádosti*. Praha: Ministerstvo vnitřní, 2011, [cit. 2016-09-07], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>, Závěr č. 99 uvádí i další možnosti jak je naloženo s žádostí o vydání rozhodnutí ve vazbě na doložené podklady: „*Pokud je z žádosti zjevná skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a žádost v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu zamítne. Pokud není žádost bezvadná, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a v případě, že řízení nezastaví nebo nebude postupovat podle § 51 odst. 3 nebo § 149 odst. 3 správního řádu, žádost projedná.*“, metodické stanovisko vychází také z komentáře ke správnímu řádu VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1155.

⁵⁷ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1156.

prostor pro takovou dohodu je ustanovením zákona dán, nebo není. Jako příklady jsou zde uváděny § 65 ZOPK, podle kterého je dohoda mezi dotčeným orgánem a správním orgánem vedoucím řízení možná, naproti tomu u § 37 odst. 2 LazZ je požadován před vydáním rozhodnutí předchozí souhlas orgánu chránícího příslušný veřejný zájem. Pro určení dalšího postupu (zda je možná moderace obsahu závazného stanoviska) je nutné odlišit, jakým způsobem se závazná stanoviska do řízení získávají. Z pohledu stavebního zákona samozřejmě prostor pro úpravu závazného stanoviska není a stavební úřad musí v případě nesouhlasného závazného stanoviska řízení zastavit, jsou ale i názory, že by projednání za určitých okolností možné bylo a využitelný by byl i § 136 odst. 6 SŘ⁵⁸, tedy ustanovení pro řešení rozporů mezi správním orgánem vedoucím řízení a dotčeným orgánem. V úvahu přichází, v případě rozporů o obsah závazného stanoviska, i žádost o přezkum závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 SŘ ze strany stavebního úřadu za situace, kdy by podle jeho názoru bylo vydáno stanovisko nezákonné.

Z hlediska následných úkonů po vydání závazného stanoviska pouze podotýkám, že z § 44 odst. 1 SŘ vyplývá, že správní řízení je zahájeno doručením žádosti o zahájení řízení příslušnému správnímu orgánu. Toto pravidlo se uplatní i v případě, kdy žádost obsahuje jako podklad negativní závazné stanovisko. Podle § 47 odst. 1 SŘ je o zahájení řízení povinen správní orgán informovat účastníky. V případě odlišného postupu by došlo k narušení práv dotčených osob⁵⁹.

Situace, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, které je podkladem vydaného rozhodnutí, je jasně řešena v § 149 odst. 4 SŘ. Odvolací orgán si vyžádá „stanovisko“ (pozn. autora, tímto stanoviskem a otázkou jeho formy se zabývám v podkapitole 5.4.1 této práce) tohoto nadřízeného dotčeného orgánu. Otázkou je, jak by měl postupovat správní orgán vedoucí řízení o vydání prvostupňového rozhodnutí v případě podaných námitek, které směřují proti obsahu závazného stanoviska. Lze konstatovat, že prvostupňový správní orgán je příslušný rozhodnout o námitkách podaných v rámci jím vedeného řízení. Lze, ale pochybovat, že je dostatečně odborně způsobilý, aby se vypořádal s námitkami pohybujícími se mimo jeho

⁵⁸ POLÁČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 54.

⁵⁹ MV, závěr č. 99, op. [cit. 2016-09-07].

oblast působnosti. Nejvyšší správní soud k této otázce zaujal stanovisko, že správní orgán vydávající rozhodnutí nemůže bez dalšího při rozhodování o námitkách vycházet z „původního“ stanoviska, které obdržel do řízení, byť souhlasného. Takové závazné stanovisko těžko bude obsahovat reakci na následnou námitku. Takto vydané rozhodnutí bude postrádat zákonný podklad⁶⁰. Správní orgán tedy musí ponechat dotčenému orgánu prostor k zhodnocení námítky oproti, závaznému stanovisku, které vydal. Až podle výstupu z tohoto zhodnocení je oprávněn rozhodnout o námitkách.

Po shromáždění podkladů, tj. i závazných stanovisek, správní orgán dle § 36 odst. 3 SŘ umožní účastníkům seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Následně je vydáno finální rozhodnutí, pro jehož výrok je obsah závazného stanoviska závazný. Při tvorbě rozhodnutí dochází k tzv. „přetahování“ obsahu stanovisek do výroku a podmínek rozhodnutí, což má vliv i na možnost kontroly plnění podmínek ze strany dotčených orgánů podle § 4 odst. 6 SZ⁶¹. Z hlediska zjištění, jak dopadl žadatel se svou žádostí u správních orgánů je několik variant. Důležité je rozlišit, zda závazné stanovisko do řízení získává žadatel (postup podle stavebního zákona) nebo podkladový správní akt získává sám správní orgán vydávající rozhodnutí (postup podle obecné úpravy). Podle obecné úpravy obdrží žadatel „zpětnou vazbu“ od správního orgánu na svoji žádost až ve chvíli, kdy je vydáno finální rozhodnutí. Pokud se jedná o řízení vedené podle stavebního zákona, získává žadatel potřebné výstupy (a „zpětnou vazbu“ ke své žádosti) v podobě podkladů zaslanych dotčeným orgánem pro svoji následnou žádost o vydání správního rozhodnutí. Co se týče účinků vůči žadateli, ty každopádně nastupují až právní mocí finálního rozhodnutí, které zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti. Výjimku představují případy, kdy pro záměr není třeba územní rozhodnutí. V takovém případě, že se o stavbě

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 3/2009, Ročník: 7, Rozhodnutí č: 1786, Str. 267, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2016-09-08], [online], www.nssoud.cz. Rozsudek uvádí i závěr, že v případě změny stanoviska dotčeného orgánu, i když k této změně došlo v průběhu odvolacího řízení, je stavební úřad touto změnou vázán.

⁶¹ Novelou stavebního zákona účinnou od 01.01.2018 provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., bude dosavadní úprava ustanovení § 4 odst. 6 SZ, která zní: „*Stanoví-li dotčené orgány ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí, nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování.*“ nahrazena novou pravou s následujícím obsahem: „*Stanoví-li dotčené orgány ve svém závazném stanovisku podmínky, jsou příslušné kontrolovat jejich dodržování; stavební úřad poskytne součinnost potřebnou ke kontrole těchto podmínek.*“

územní rozhodnutí nevydává, může být tento výstup (závazné stanovisko ve formě rozhodnutí) poslední listinou (blíže viz podkapitola 5.4.3) před samotným prováděním stavby.

5.3 Řešení rozporů nejen mezi dotčenými orgány

Nyní se zaměříme na úpravu řešení situací, když dojde k rozporu mezi dotčenými orgány navzájem anebo správním orgánem vedoucím řízení a dotčeným orgánem, jak to upravuje § 136 odst. 6 SŘ. Toto ustanovení stanoví postup, kdy při „řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Ustanovení § 133 odst. 6 platí obdobně.“ Nejprve je třeba připomenout, že podle znění § 149 odst. 3 SŘ správní orgán, který má vydat rozhodnutí, za situace, kdy obdrží negativní závazné stanovisko, neprovádí další dokazování a žádost rozhodnutím zamítne. V takovém případě se § 136 odst. 6 SŘ nemůže uplatnit, protože zákon k tomu neponechává prostor. Určitými možnostmi postupu byly nastíněny výše v podkapitole vydávání a náležitosti závazného stanoviska, se závěrem, že je-li nezbytný souhlas dotčeného orgánu, je v případě negativního ZS vydání zamítavého rozhodnutí jediným přípustným řešením. Vydání negativního závazného stanoviska tedy nezakládá rozpor podle § 136 odst. 6 SŘ, protože závazné stanovisko je nepostradatelným závazným podkladem⁶² pro finální správní rozhodnutí a absence takového podkladu (při vydání negativního závazného stanoviska) nemůže vzhledem k zákonné úpravě obsažené v § 149 odst. 3 SŘ, nahrazena ani postupem podle § 136 odst. 6 SŘ. Jiná situace by nastala v případě, když by se správní orgán domníval, že obdržel sice negativní, ale zároveň nezákonné závazné stanovisko. Např. pokud by dotčený orgán překročil svou působnost nebo by jeho akt v obdobném případě (za stejných skutkových okolností) vykazoval neodůvodněné rozdíly dle § 2 odst. 4 SŘ. V takovém případě, by využití ustanovení o řešení rozporů bylo žádoucí, aby se zabránilo vydání rozhodnutí, které by jistě bylo v odvolacím řízení zrušeno, případně byl využit

⁶² VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1036.

§ 149 odst. 5 SŘ o přezkumu závazných stanovisek s možným důvodem pro obnovu řízení dle § 149 odst. 6 SŘ. Řešení nezákonnosti závazných stanovisek ve stádiu řízení u prvního stupně zabráni také vynaložení dalších nákladů⁶³.

Z obsahu § 136 odst. 6 SŘ vyplývá, že je možno použít toto ustanovení, když alespoň jednou stranou „rozporů“ je dotčený orgán. V případě, kdy jsou stranami dva různé správní orgány vydávající rozhodnutí v režimu řetězení správních aktů, tj. jeden finální a druhý podkladové rozhodnutí nelze postup využít. Z § 73 odst. 2 SŘ pak vyplývá, že pravomocné rozhodnutí, včetně rozhodnutí podkladového, je závazné pro všechny účastníky i správní orgány. Závazné stanovisko je oproti tomu závazné jen vůči správnímu orgánu vydávajícímu finální rozhodnutí, které také – na rozdíl od závazného stanoviska samotného – nabývá právní moci, tedy vnějších účinků. Na věc, jež je předmětem závazného stanoviska, se nepoužije ani ustanovení o překážce věci rozsouzené, kdy rozsudek NSS k tomu dodává, že změna stanoviska dotčeného orgánu je možná a představuje spíše změnu hodnocení ve vztahu k předmětu žádosti⁶⁴. Nejvyšší správní soud se také zabýval otázkou vztahu těchto „typů“ rozhodnutí v kontextu předchozího stavebního zákona, ale rozsudek je aplikovatelný i dnes. Soud dovodil, že takové podkladové rozhodnutí je rozhodnutím o předběžné otázce dle § 57 odst. 3 SŘ⁶⁵ a správní orgán je jím vázán. V tomto případě se jednalo o negativní rozhodnutí a soud upozornil, že je nutné odlišit negativní rozhodnutí a negativní závazné stanovisko, kdy je možné použít ustanovení § 149 odst. 3 SŘ a žádost zamítnout. Jak, ale soud uvádí, výsledek by byl stejný, protože správnímu orgánu nezbyde nic jiného, než žádost zamítnout i v případě negativního rozhodnutí. Jen je nutné odlišit, jakým postupem a na základě jakého ustanovení má správní orgán žádost zamítnout⁶⁶. Místo postupů dle § 136 odst. 6 SŘ lze věcně nesprávné nebo nezákonné podkladové rozhodnutí změnit cestou obecného pravidla o mimořádných opravných prostředcích nebo správní žalobou.

⁶³ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1037.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, op. [cit. 2016-09-09].

⁶⁵ Blíže k tomuto tématu pojednávám v podkapitolách o přezkumu závazných stanovisek v přezkumném řízení a o soudním přezkumu.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.05.2009, čj. 1 As 20/2009-70, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 8/2009, Ročník: 7, Rozhodnutí č: 1877, Str. 721, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2016-09-09], [online], www.nssoud.cz.

Další případ, kdy se ustanovení, které je předmětem této podkapitoly, neuplatní, nastává, když správní orgán, který je dotčeným orgánem podle § 136 odst. 1 písm. b) SŘ vydává vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Městský soud v Praze se tímto ustanovením zabýval (v rámci správní žaloby ve věci prohlášení stavby za kulturní památku) a došel k závěru, že takové vyjádření není vydáváno podle § 149 SŘ, ale podle § 154 SŘ⁶⁷. Vzhledem k tomu, že vyjádření není pro správní orgán závazné, neuplatní se zákonná výlučka z volného hodnocení důkazů dle § 50 odst. 4 SŘ. Správní orgán si v případě „rozporu“ s dotčeným orgánem posoudí vše v rámci vyhodnocení podkladů pro své rozhodnutí.

Komentář uvádí naproti tomu příklad, kdy se § 136 odst. 6 SŘ uplatní, a to v případě § 4 odst. 8 SZ⁶⁸, který uvádí, že orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska (závazná stanoviska) dotčených orgánů. Děje se tak v souvislosti s jinými úkony správních orgánů, konkrétně územním plánem a zásadami územního rozvoje⁶⁹. Jak uvádí ustanovení § 4 odst. 8 SZ, pokud dojde k rozporům mezi příslušnými orgány podle stavebního zákona a dotčenými orgány atd. postupuje se podle § 136 odst. 6 SŘ.

Zajímavá situace vyvstane v případě „rozporu“ v rámci jednoho obecního nebo krajského úřadu. Tím je myšlena situace, kdy je k vydání závazného stanoviska i finálního rozhodnutí příslušný totožný správní orgán. V praxi se může stát, že k vydání obou aktů je vnitřními směrnici určen stejný odbor nebo dokonce i totožná oprávněná úřední osoba. Podle § 140 odst. 2 věta druhá SŘ se o vydání konečného rozhodnutí i podmiňujícího úkonu vede společné řízení. Z formulace tohoto ustanovení vyplývá, že společné řízení je povinné, pokud se neuplatní § 140 odst. 3 SŘ, který dává možnost z důležitých důvodů vyloučit jednotlivou otázku ze společného řízení. Vzhledem k obligatornímu společnému řízení neukládá odstavec 2 ani, aby bylo vydáno usnesení o spojení řízení, protože správní orgán nemá v této otázce na výběr. K otázce formy vydávaných aktů ve společném řízení § 140 odst. 7 SŘ uvádí, že je

⁶⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.06.2009, čj. 11 Ca 159/2008–60, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 1/2010, Ročník: 8, Rozhodnutí č: 1979, Str. 91, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2016-09-09], [online], www.nssoud.cz.

⁶⁸ Orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu. Viz současné znění ustanovení § 4 odst. 8 SZ (dříve byla tato úprava v § 4 odst. 7 SZ, pozn. autora).

⁶⁹ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1039.

vydáváno společné rozhodnutí. Z § 149 odst. 1 SŘ však vyplývá, že závazné stanovisko nemá povahu samostatného rozhodnutí. Jak už bylo dovozeno v kapitole 5.2 této práce, o vydání závazného stanoviska se nevede ani správní řízení. Dá se tedy říci, že v rámci společného řízení je vydáváno rozhodnutí, ale pouze jako finální akt. Závazné stanovisko je vydáváno v rámci tohoto řízení jako jeho podklad závazný pro výrokovou část rozhodnutí. J. Vedral k tomu jinými slovy uvádí, že zařazením do společného řízení nezískává závazné stanovisko povahu rozhodnutí⁷⁰. Ustanovení § 140 odst. 7 SŘ, o vydávání společného rozhodnutí ve společném řízení, se tedy neužije. K samotnému řešení rozporů v rámci jednoho správního orgánu lze říci, že se nejedná o „pravé“ rozpory podle § 136 odst. 6 SŘ, k těm by nemělo vůbec docházet. Východisko proto nelze hledat v rámci tohoto ustanovení. Správní orgán musí mít úpravu této problematiky zakotvenu v interních předpisech regulujících jeho vnitřní chod. Je však třeba uvést, že obecná pravidla o společném řízení a postupy podle vnitřních směrnic se opět neuplatní u řízení podle stavebního zákona, tedy v případě vztahu dotčený orgán a stavební úřad. Žadatel totiž předkládá stavebnímu úřadu závazná stanoviska až jako součást žádosti např. o územní rozhodnutí. Závazná stanoviska si zajišťuje žadatel a ta ponejprv slouží jako podklad k dopracování, resp. přepracování dokumentace (podle podmínek stanovených v závazném stanovisku) až poté se stávají součástí dokladové části dokumentace předkládané s žádostí. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko musí být předloženo už s žádostí, nemůže mít stavební úřad povědomost o tom, že byla nejprve podána žádost o vydání závazného stanoviska u dotčeného orgánu. Proto nelze vést společné řízení, protože v době podání žádosti u stavebního úřadu už je závazné stanovisko až na výjimky vydáno. Ze stejného důvodu (kromě toho, že působnost stavebního úřadu a dotčeného úřadu často připadá pod totožný správní orgán) se nemůže uplatnit ustanovení o řešení rozporů podle § 136 odst. 6 SŘ. Nelze mít také za pevně dané, že žadatel dospěje až do stádia podání žádosti o vydání rozhodnutí, případně jeho zjednodušených forem (územní souhlas, souhlas s ohlášenou stavbou). Odradit žadatele může např. obsah závazného stanoviska, spočívající v pro něj nepřijatelných podmínkách. Proto by mohlo být vedení společného řízení, co se týče vydání finálního rozhodnutí a závazného stanoviska i neekonomické nejen pro žadatele, ale i pro stavební úřad. V případě řízení dle stavebního zákona tedy lze konstatovat, že vedení společného řízení podle § 140 odst.

⁷⁰ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1070.

2 SŘ není proveditelné a co se týče uplatnění § 136 odst. 6 SŘ není toto možné v rámci jednoho správního orgánu. Je na vedení obecního úřadu, aby zajistilo interní koordinační mechanismy např. v osobě vedoucího odboru, který má v gesci ochranu životního prostředí podle jednotlivých složkových zákonů a bude sloužit jako koordinující osoba v rámci svého odboru. Pokud rozpor vznikne mezi více odbory stejného správního orgánu, je nutné nastavit zřejmě jiné mechanismy, resp. koordinující osoby (blíže k tomuto tématu viz podkapitola o KZS).

Jak se tedy postupuje v případě řešení rozporů orgánů spadajících do režimu § 136 odst. 6 SŘ? Ustanovení odkazuje na přiměřené použití řešení sporů o příslušnost a obdobné použití § 133 odst. 6 SŘ, které se týká přerušení běhu lhůt. Spory o příslušnost jsou primárně upraveny v § 133 odst. 2 a 3 SŘ. Při přiměřeném použití odst. 2 se dozvídáme, že správní orgány jsou takový rozpor povinny bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému orgánu, který na základě jejich žádosti spor rozhodne. J. Vedral se domnívá, že iniciátorem žádosti o řešení sporu by měl být správní orgán vydávající finální rozhodnutí. Důvodem pro tuto iniciaci je výhodnost z hlediska přerušení běhu lhůt např. pro vydání rozhodnutí⁷¹. Velmi pravděpodobně bude společně nadřízeným správním orgánem ten, který by byl odvolacím orgánem proti finálnímu rozhodnutí a zároveň jako nadřízený dotčený orgán přezkoumával závazné stanovisko postupem podle § 149 odst. 4 SŘ. Tím, že rozhodne nadřízený správní orgán o řešení sporu ve stádiu přípravy rozhodnutí v první instanci, je postupováno v duchu zásady procesní ekonomie, čímž šetří náklady a čas nejen podřízenému správnímu orgánu, ale i sobě.

Co se týče formy výsledného aktu řešícího rozpor podle § 136 odst. 6 SŘ, samotné ustanovení nám odpověď nedává. Dle § 67 odst. 1 SŘ se rozhodnutí vydává v případě, kdy mají být konstituovány nebo deklarovány práva nebo povinnosti. V případě podkladového správního aktu nedochází k takovému vnějšímu účinku do práv dotčených osob, proto není možné použít formu rozhodnutí. Neuplatní se ani § 76 SŘ, který říká, že usnesení je vydáváno, pokud tak zákon stanoví. Takovou úpravu formy vydávaného aktu však v ustanovení o řešení rozporů nenalzáme. Forma není v § 136 odst. 6 SŘ výslovně upravena, stejně tak jako v obdobném ustanovení § 149 odst. 4 SŘ. Dle tohoto ustanovení, pokud odvolání proti finálnímu rozhodnutí směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžaduje si odvolací orgán

⁷¹ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1040.

jeho potvrzení nebo změnu od nadřízeného dotčeného orgánu. Dlouhá léta bylo sporné, v jaké formě měl být akt nadřízeného dotčeného orgánu vydáván. Komentář pouze poznamenával, že úkon by měl mít totožnou povahu jako úkon podřízeného dotčeného orgánu, tj. mělo by jít o úkon podle části čtvrté správního řádu. Nejvyšší správní soud nakonec v roce 2015 dovedl, že „úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu ... podle § 149 odst. 4 správního řádu ... v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko ..., je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem“⁷². Vzhledem k obdobné situaci upravené § 149 odst. 4 a § 136 odst. 6, resp. § 133 odst. 2 SŘ lze přijmout závěry NSS i pro společně nadřízený orgán při řešení rozporů; měl by tedy vydávat závazné stanovisko stejně jako nadřízený dotčený orgán v případě odvolání směřujícího proti obsahu závazného stanoviska. Stejnou formu bude mít zřejmě i „rozhodnutí“ nadřízeného orgánu také v případě rozporů mezi správním orgánem a dotčeným orgánem. Formu závazného stanoviska lze očekávat za 1) protože příslušná ustanovení neobsahují úpravu formy a 2) vždy je potřeba rozhodnout o osudu závazného stanoviska, protože prvostupňové rozhodnutí bude teprve vydáno. Pokud by se rozpory objevily, až po vydání rozhodnutí lze očekávat od správních orgánů spíše podnět k přezkumu zákonnosti. Pokud by se rozpory promítly až do rozhodnutí a nebyly vyřešeny v rámci první instance, lze očekávat, že druhá instance finální rozhodnutí zruší a vrátí věc k novému projednání se stanoviskem svým a nadřízeného dotčeného orgánu. Je otázkou, jestli je možné závazné stanovisko zrušit bez náhrady. J. Vedral dovozuje, že to není možné z povahy věci. Závazné stanovisko je podmínkou vydání rozhodnutí, a proto je jeho vydání nezbytné⁷³. Nově vydané závazné stanovisko by však mohlo být i negativní a nedojde tím k narušení práv nabytých v dobré víře, protože práva jsou nabývána až finálním rozhodnutím. Prvostupňový správní orgán se následně se závazným stanoviskem znemožňujícím žádosti vyhovět vypořádá postupem podle § 149 odst. 3 SŘ.

V ustanovení § 133 odst. 2 věta druhá SŘ je upravena situace, kdy neexistuje společně nadřízený orgán pro správní orgány, které jsou ve sporu. V případě, že nastane taková situace, projednávají rozpor ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny správním orgánům. Ústřední

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014-30, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 6/2015, Ročník: 3, Rozhodnutí č: 3214, Str. 539, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2016-09-19], [online], www.nssoud.cz.

⁷³ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1040.

správní úřady povinně podstoupí dohodovací řízení dle § 133 odst. 3 SŘ, a to i v případě, kdy je rozpor přímo mezi nimi. Pokud je dohodovací řízení neúspěšné, nastupuje speciální úprava z § 136 odst. 6 SŘ a vládě je k rozhodnutí rozporu předána zpráva o dohodovacím řízení spolu s návrhy ústředních správních úřadů, jak otázku řešit. Po dobu řešení rozporu neběží podle § 136 odst. 6 *in fine* SŘ při obdobném použití § 133 odst. 6 SŘ lhůty týkající se provádění úkonů v řízení. Nejdůležitější lhůta bude určitě ta k vydání rozhodnutí. Pro počátek zastavení běhu lhůt je nerozhodné, jaký typ orgánů je ve sporu. Podstatné je, že jedním z nich byla doručena žádost o řešení rozporů nejbliže společně nadřízenému správnímu orgánu nebo ústřednímu správnímu úřadu. Další osud závazného stanoviska je pak v rukou těchto orgánů, resp. vlády⁷⁴.

5.4 Přezkum závazných stanovisek

V této podkapitole se budu zabývat možností obrany proti závazným stanoviskům, a to postupy podle správního řádu uvedenými v ustanoveních § 149 odst. 4 SŘ v případě odvolání proti finálnímu rozhodnutí a přezkumem závazných stanovisek podle § 149 odst. 5 SŘ. V tomto kontextu doplním i možnost obnovy řízení podle § 149 odst. 6 SŘ.⁷⁵ Krátce také pojednám o možnostech soudního přezkumu a s tím souvisejícím vývojem závazných stanovisek.

5.4.1 Přezkum závazných stanovisek při odvolání proti konečnému rozhodnutí

V předchozích podkapitolách pojednání o závazných stanoviscích a jejich vlastnostech jsme se zabývali i možností samostatného odvolání proti vydanému závaznému stanovisku (bližší viz i podkapitola o soudním přezkumu závazných stanovisek). Jak bylo vysvětleno dříve, odvolání přímo proti závaznému stanovisku není možné, protože se materiálně nejedná o rozhodnutí podle § 67 SŘ. Závazné stanovisko nabývá účinky až vydáním finálního rozhodnutí. Účastníci mohou proti tomuto rozhodnutí podat odvolání. Přezkum závazných stanovisek při odvolání proti finálnímu rozhodnutí za situace, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného

⁷⁴ Srov. viz POLÁČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 71.

⁷⁵ V souvislosti s novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., dojde k novelizaci § 149 SŘ, kdy do tohoto ustanovení je vložen s účinností od 01.01.2018 nový odstavec 2 obsahující náležitosti závazného stanoviska. Následující odstavce § 149 SŘ jsou tedy přečíslovány.

stanoviska, probíhá podle speciální úpravy uvedené v ustanovení § 149 odst. 4 SŘ⁷⁶. Odvolací správní orgán si podle tohoto ustanovení vyžádá „*potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska*“. Vedralův komentář uvádí dvě varianty, kdy lze očekávat odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska ze strany žadatele. První variantou je, že bylo vydáno negativní závazné stanovisko, což znemožňuje žádosti vyhovět a žádost o vydání rozhodnutí byla postupem podle § 149 odst. 3 SŘ zamítnuta. Další variantou je odvolání žadatele proti pozitivnímu závaznému stanovisku, jehož součástí jsou i podmínky, s nímž žadatel nesouhlasí. V takovém případě směřuje odvolání proti obsahu podmínek, které se staly součástí konečného rozhodnutí⁷⁷. Jistě si lze představit i jiné důvody pro odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska, zejména když se soustředíme i na další účastníky řízení a spory vzniklé ze sousedských vztahů (v současnosti se jedná o velký problém pro řízení o vydání rozhodnutí, vedené zejm. stavebními úřady). Ze strany dalších účastníků se jedná o odvolací důvody

⁷⁶ Novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., byl vložen do § 4 SZ nový odstavec s číslem 9, který s účinností od 01.01.2018 zavádí speciální (ve vztahu k § 149 SŘ) a velmi přísnou úpravu přezkumu závazných stanovisek. Nový odstavec bude mít následující znění: „*Nezákonné 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. 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.*“ Úprava § 4 odst. 9 SZ nebyla součástí vládního návrhu novely zákona, Viz sněmovní tisk č. 927, op. [cit. 2017-10-08]. Do návrhu zákona byl odstavec 9 vložen pozměňovacím návrhem (v usnesení č. 251 výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj PSP ČR) bez jakéhokoliv zdůvodnění. Záměr vložení nového odstavce byl obdobný, jako u § 70 odst. 3 věty první ZOPK (viz předchozí citace k novele stavebního zákona). K důsledkům novely lze uvést, že přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů (prvostupňových) vydaných pro potřeby řízení podle stavebního zákona bude možný a) pouze postupem podle § 149 odst. 4 SŘ na základě odvolání účastníka a zákonnost nebude možné přezkoumávat nadřízeným dotčeným orgánem (druhostupňovým) postupem podle § 149 odst. 5 SŘ, b) přezkum bude možný pouze z hlediska zákonnosti ne věcné správnosti, c) objektivní roční lhůta k přezkumu bude počítána od vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu (prvostupňového). Respektive vzhledem k tomu, že se ustanovení odkazuje na § 149 odst. 4 SŘ, ale v číslování před novelou (po novele bude odstavec 4 obsahovat původní obsah odstavce 3 o zamítnutí žádosti v případě negativního závazného stanoviska), je nová úprava přezkumu nesmyslná. Blíže viz Návrh na zrušení ustanovení evidovaný pod Pl. ÚS 22/17, op. [cit. 2017-10-08]. K roční lhůtě, lze ještě poznamenat, že je podle mých zkušeností nesmyslná i z hlediska průběhu a délky běžných správních řízení vedených stavebním úřadem. Např. závazná stanoviska zajišťovaná žadatelem mohou být vydána v různém časovém údobí, žádost o vydání rozhodnutí může být podána později z důvodu potřeby zapracování změn vzešlých ze závazných stanovisek do dokumentace, žádost o rozhodnutí nebude úplná a bude nutné ji doplnit. Z čehož vyplývá, že jednotlivá závazná stanoviska by běžela z hlediska přezkumu v jiném časovém režimu a některá by v odvolacím řízení nebylo možné zřejmě přezkoumat vůbec. Je otázka, jak se zákonodárce zabýval návaznostmi nových ustanovení se stávajícími předpisy po stránce nejen právní ale i prakticko-technické. Podle způsobu schvalování v PSP ČR zřejmě vůbec. Senát PČR se pokusil novou úpravu korigovat (viz sněmovní tisk 927/8) následovně: „*V § 149 odst. 5 se za větu druhou vkládá věta „Správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy mu bylo doručeno odvolání podle věty druhé.*“ 3 3. *V § 149 odst. 6 větě první se za slovo „změnit“ vkládají slova „ode dne jeho vydání do 12 měsíců od právní moci rozhodnutí podmíněného přezkoumávaným závazným stanoviskem“.*“ Tato snaha byla neúspěšná a PSP ČR setrvala na jím schváleném návrhu zákona. Vzhledem k tomu, že návrh na zrušení novelizovaných, resp. nově zaváděných ustanovení má velkou šanci na úspěch nebudu se otázkou nové úpravy přezkumu závazných stanovisek dále zabývat.

⁷⁷ Blíže viz VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1158. K této otázce se vyjadřuje i KRÝSA, 2014, op. cit. str. 73.

spočívající např. v nesouhlasu s pozitivním závazným stanoviskem obecně, dále to, že nebyly stanoveny podmínky, případně, že jsou dalším účastníkem některé podmínky postrádané nebo požadují jiné nastavení již daných podmínek apod.

Když se vrátíme k postupu odvolacího správního orgánu, § 149 odst. 4 SŘ přímo stanoví povinnost vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Pokud by odvolací orgán zvolil odlišný přístup, tak podle judikatury „*zatížil odvolací řízení vadou, jež mohla mít za následek jeho nezákonné rozhodnutí o věci samé*“⁷⁸. Z jazykového výkladu ustanovení § 149 odst. 4 SŘ nevyplývá možnost použít postup podle § 87 SŘ o autoremeduře⁷⁹. Odvolací správní orgán postupuje tak, že po obdržení odvolání směřujícího proti závaznému stanovisku zasílá podle § 149 odst. 4 věta druhá SŘ nadřízenému správnímu (dotčenému) orgánu kromě odvolání i vyjádření prvostupňového správního orgánu a také vyjádření účastníků. Samozřejmostí by mělo být i předání samotného závazného stanoviska v duchu zásady dobré správy podle § 8 odst. 2 SŘ. Jsem toho názoru, že podklady výslovně označené zákonem v § 149 odst. 4 věta druhá SŘ nepostačují k plnému posouzení zprostředkovaně napadeného závazného stanoviska, proto je nutné předat i samotné závazné stanovisko. Nedostatek podkladů může způsobit, že nebude moci být naplněna zásada materiální pravdy uvedená v § 3 SŘ a dojde k průtahům v řízení. Je otázkou, jestli by si prvostupňový orgán, který vydal finální rozhodnutí, neměl vyžádat, jako podklad pro své vyjádření k odvolání i vyjádření prvoinstančního dotčeného orgánu, a tento podklad následně předat spolu s odvoláním. Když použijeme přiměřeně ustanovení § 88 odst. 1 SŘ, odvolací správní orgán obdrží spolu s odvoláním spis. Je otázkou, zda by pro potřeby nadřízeného dotčeného orgánu neměl být v případě odvolání postoupen i spisový materiál (prvostupňového) dotčeného orgánu k vydanému závaznému stanovisku. Dotčené orgány mají sice možnost si potřebné podklady vyžádat podle § 136 odst. 4 SŘ, ale myslím si, že výše uvedený postup by měl být automatismem v duchu naplnění zásad činnosti správních orgánů, zejm. procesní ekonomie. Po dobu, kdy je věc nadřízeným dotčeným orgánem vyřizována,

⁷⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky Liberec, ze dne 10.09.2014, čj. 59 A 118/2013-72, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 11/2015, Ročník: 3, Rozhodnutí č: 3287, Str. 1032, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2017-01-06], [online], www.nssoud.cz, dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, op. [cit. 2017-01-06].

⁷⁹ Na tom se shodují komentáře ke správnímu řádu VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1158, i JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, 2016, op. cit. str. 717.

neběží v souladu s § 149 odst. 5 *in fine* SŘ lhůta k vydání rozhodnutí podle § 90 odst. 6 SŘ (ve správním řádu nesprávně uvedeno ustanovení § 88 odst. 1 SŘ)⁸⁰.

Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, posuzuje obsah závazného stanoviska z pohledu zákonnosti a věcné správnosti⁸¹. „*Nadřízený správní orgán posuzuje obsah závazného stanoviska z pozice instančně vyššího orgánu a jde o vnitřní vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi dvěma správními orgány. Na základě toho nadřízený dotčený správní orgán závazné stanovisko potvrdí nebo změní, ... Zákon nepředpokládá, že by ... závazné stanovisko ... bez náhrady odstranil (zrušil), neboť pak by nebyla splněna podmínka vydání rozhodnutí v dohodě či se souhlasem dotčeného správního orgánu, tedy na základě závazného stanoviska.*“⁸². Správní řád v § 149 odst. 4 SŘ neuvádí formu, v jaké má být vydáno potvrzení nebo změna závazného stanoviska. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjadřoval ve svém rozsudku čj. 4 As 241/2014–30 a došel k závěru, že potvrzení a změna jsou po stránce obsahu a formy také závazným stanoviskem⁸³. Co se týče dalšího postupu v případě potvrzení závazného stanoviska, je tento vcelku jasný: odvolací orgán odvolání zamítne. V případě změny závazného stanoviska závisí další procesní postup na tom, jakým způsobem je závazné stanovisko změněno. Základní varianty změn jsou z kladného na negativní závazné stanovisko nebo opačně, případně změna stanovených

⁸⁰ Blíže viz PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 97 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010, *Výklad § 149 odst. 4 správního řádu – běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2010, [cit. 2017-01-06], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>, a VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1159. Již pouhým porovnáním jednotlivých ustanovení a sledu úkonů prováděných v odvolacím řízení je odkaz § 88 odst. 1 SŘ (upravuje lhůtu pro předání spisu, ale ten již byl předán) nesmyslný. Vedral v komentáři upozorňuje i na původní vládní návrh správního řádu, kde se tato chyba nevyskytovala. Jak popisuje (Závěr č. 97) byl původně jinak upraven postup přezkumu podkladových správních aktů, ale potom co procházel vládní návrh PSP ČR, doznal koncepčních změn v této problematice. Bohužel nedošlo k promítnutí změn do všech souvisejících ustanovení. Myslím, že tato situace volá po použití historického výkladu, viz BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha: ASPI. 2004. Str. 156. Správní praxi nezbyvá než se spolehnout na tento doktrinální a exekutivní výklad, protože jiný výklad není možný. Lze i podotknout, že by bylo obtížně vynutitelné, aby správní orgán lhůtu podle § 88 odst. 1 dodržoval, když již spis odeslal. Nelze si ani představit použití využití ustanovení § 80 o ochraně před nečinností. Naproti tomu při chybné interpretaci § 149 odst. 5 *in fine* SŘ by se účastníci mohli žádat, by bylo zakročeno proti nečinnosti a nařazeno odvolacímu orgánu vydat rozhodnutí, když k tomu nejsou vlastně předpoklady (podklady). Lze jen těžko odhadnout, proč zákonodárce při četných novelách správního řádu neprovedl změnu tohoto ustanovení spočívající v konečném provázání se zbývající ustanoveními správního řádu.

⁸¹ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1160.

⁸² Ibid.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.02.2015, čj. 4 As 241/2014 - 30, op. [cit. 2017-01-07], dále srovnej VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1160, a PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 71 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008, *Přezkum závazného stanoviska*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2008, [cit. 2017-01-07], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

podmínek, resp. stanovení podmínek vůbec. Odvolací orgán následně postupuje podle § 90 SŘ a rozhodne o dalším osudu odvolání v kontextu změny závazného stanoviska⁸⁴.

5.4.2 Přezkum závazných stanovisek v přezkumném řízení

Závazné stanovisko je kvalifikovaným vyjádřením podle části čtvrté správního řádu. Úkony vydané v režimu části čtvrté jsou přezkoumávány a rušeny podle § 156 odst. 2 SŘ. Lex specialis k § 156 odst. 2 SŘ⁸⁵ je pro závazná stanoviska ustanovení § 149 odst. 5 SŘ. Podle odstavce 5 je možné nezákonné „závazné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení“ (upraveno v § 94 an. SŘ), ke kterému je „příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko“. Důvodem pro takový postup je zvláštní povaha závazného stanoviska, jež se svými právními účinky, tj. závazností obsahu pro výrok finálního rozhodnutí, přibližuje právním účinkům rozhodnutí o předběžné otázce dle § 57 odst. 3 SŘ⁸⁶. Přezkumné řízení i podle obecné úpravy uvedené v § 95 odst. 1 SŘ provádí nadřízený správní orgán. Zajímavější z hlediska instančnosti je v kontextu této práce odstavec 2, jehož přiměřené použití umožňuje na podnět účastníka provést přezkumné řízení správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal, a to za splnění dalších podmínek. Ohledně otázky, kdo je oprávněn podat podnět k přezkumnému řízení, lze odkázat na § 42 SŘ. Z tohoto ustanovení vyplývá, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat jakákoli osoba. Správní řád stanoví v některých případech přímo povinnost podat podnět k zahájení řízení. Jedná se například o ustanovení § 149 odst. 5 věta druhá SŘ⁸⁷, kde je tato povinnost uložena správnímu orgánu, který při své úřední činnosti zjistil nezákonnost závazného stanoviska jiného orgánu; takový orgán je povinen dát podnět orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčkat jeho rozhodnutí. Ustanovení § 136

⁸⁴ Zajímavý procesní postup nadřízeného dotčeného orgánu uvádí ve své práci I. Krýsa, při variantě, že vadou ZS bylo nedostatečné zjištění stavu věci, navrhuje změnu souhlasného ZS na nesouhlasné s doplněným odůvodněním, že nesouhlas nebrání věci vyhovět po provedení nového projednání na prvním stupni, Blíže viz KRÝSA, 2014, op. cit. str. 74.

⁸⁵ Srov. POTĚŠIL, Lukáš. *Rozhodnutí v přezkumném řízení a soudní přezkum*. In: Právní rozhledy. Praha: C.H. Beck, 2014, č. 19, str. 659, dále MV, závěr č. 71 op. [cit. 2017-01-07].

⁸⁶ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1162.

⁸⁷ Srov. PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 116 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2012, *Oprávnění podřízeného správního orgánu dávat podněty k zahájení přezkumného řízení proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2012, [cit. 2017-01-07], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnímu-radu.aspx>.

odst. 4 *in fine* SŘ naproti tomu upravuje právo dotčeného orgánu podat podnět k zahájení přezkumu⁸⁸.

Závazné stanovisko není rozhodnutím podle § 67 SŘ a jak bylo uvedeno výše, nenabývá právní moci. Proto není fakticky možné použít ustanovení § 97 odst. 2 SŘ o lhůtě pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Informaci, do kdy je možné provádět přezkum závazného stanoviska, lze dovodit z následků rozhodnutí o přezkumu. Podle § 149 odst. 5 SŘ je závazné stanovisko možné zrušit nebo změnit. Zrušení nebo změna závazného stanoviska⁸⁹ je zvláštním důvodem pro obnovu řízení⁹⁰, a to podle ustanovení § 149 odst. 6 SŘ. Podle § 100 odst. 2 SŘ činí subjektivní lhůta pro podání žádosti o obnovu řízení 3 měsíce a objektivní lhůta 3 roky. V rámci objektivní lhůty může správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, rozhodnout o obnově řízení z moci úřední v souladu s odstavcem 3 tohoto ustanovení. Po uplynutí lhůty pro obnovu řízení přezkum závazného stanoviska fakticky postrádá smysl. Odpověď na otázku, dokdy je možné provést přezkumné řízení o závazném stanovisku, správní řád výslovně neupravuje. V souladu s § 156 odst. 2 SŘ je to v zásadě možné po dobu trvání účinků

⁸⁸ Blíže k otázce podání podnětu VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1164, a dále MV, závěr č. 71, op. [cit. 2017-01-07].

⁸⁹ Novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., byl vložen do § 4 SZ nový odstavec s číslem 10, který s účinností od 01.01.2018 zavádí speciální (ve vztahu k § 149 SŘ) úpravu přezkumu závazných stanovisek pro potřeby stavebního zákona. Nový odstavec bude mít následující znění: „*Nezákonně závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. 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 správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu*“. Viz sněmovní tisk č. 927, op. [cit. 2017-10-08]. Z novely vyplývá, že přezkum nezákonných závazných stanovisek vydaných nadřízeným správním orgánem (druhustupňovým) bude příslušný nadřízený orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko (třetistupňový). Objektivní roční lhůta k přezkumu bude počítána od vydání závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu (druhustupňového). Blíže viz Návrh na zrušení ustanovení evidovaný pod Pl. ÚS 22/17, op. [cit. 2017-10-08]. V ostatních bodech, včetně použití a důsledků roční lhůty je situace obdobná jako v předchozí citaci k novele stavebního zákona.

⁹⁰ Obecné důvody obnovy řízení nalézáme v § 100 odst. 1 SŘ; Novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., byl vložen do § 4 SZ nový odstavec s číslem 11, který s účinností od 01.01.2018 zavádí speciální (ve vztahu k § 149 SŘ) úpravu obnovy řízení, resp. nemožnosti v řízeních vedených stavebního zákona. Nový odstavec bude mít následující znění: „*Zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo podle tohoto zákona a již nabylo právní moci, není důvodem obnovy řízení*“. Viz sněmovní tisk č. 927, op. [cit. 2017-10-08]. Z novely vyplývá, že je vyloučena obnova řízení z důvodu koncipovaného v § 149 odst. 6 tak, že: „*Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení*“. Z čehož vyplývá, že nebude u řízení podle stavebního zákona možná obnova v případě, že bude zrušeno nebo změněno závazné stanovisko (provede nadřízený správní orgán – třetistupňový, viz citace k novému § 4 odst. 10 SZ) nadřízeného dotčeného orgánu (druhustupňového), a to navíc za podmínky, že finální rozhodnutí přiznalo jeho adresátům pravomocně právo. Právo v režimu stavebního zákona je přiznáváno rozhodnutím o umístění stavby nebo stavebním povolením. Právo je zakládáno žadateli, resp. stavebníkovi. Ve výsledku působí ustanovení § 4 odst. 10 a 11 SZ nerovnost mezi účastníky. Blíže viz Návrh na zrušení ustanovení evidovaný pod Pl. ÚS 22/17, op. [cit. 2017-10-08]. V ostatních bodech je situace obdobná jako v předchozí citaci k novému § 4 odst. 9 SZ.

závazného stanoviska⁹¹. Horním limitem pro zahájení přezkumného řízení je už zmíněná lhůta pro obnovu řízení.

Ustanovení § 149 odst. 5 SŘ nestanoví, jakou formou má být zakončeno přezkumné řízení o nezákonném závazném stanovisku. Obecná úprava přezkumného řízení ve správním řádu, na niž odkazuje odstavec 5, předpokládá formu rozhodnutí. Za běžné situace je však postupy podle § 94 an. SŘ přezkoumáváno rozhodnutí podle části druhé správního řádu, zatímco v tomto případě je přezkoumáváno závazné stanovisko, které je úkonem podle části čtvrté správního řádu. Výstupem přezkumu proto bude také úkon podle části čtvrté, i když ve formě rozhodnutí⁹², která bude úkonu pouze propůjčena. Stejně jako proti závaznému stanovisku nebude proti takovému rozhodnutí možné se odvolat. Nebude také možný přezkum takového rozhodnutí v souladu s § 94 odst. 2 věta druhá SŘ. Opravný prostředek musí proto nutně směřovat až proti finálnímu rozhodnutí⁹³.

Jak již bylo uvedeno ve výkladu o vydávání závazných stanovisek, nejsou tyto podkladové správní akty vydávány v rámci správního řízení a procedura vedoucí k jejich vydání nemá žádné účastníky. Pouze je tu žadatel o vydání závazného stanoviska. Stejná situace nastává i u přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 SŘ, kdy přezkumné řízení také

⁹¹ Závazná stanoviska nemají stanovenou platnost, kromě závazného stanoviska orgánu územního plánování podle nového ustanovení § 96b odst. 5 SZ novelou stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit. Předmětné závazné stanovisko má stanovenou platnost na 2 roky s možností prodloužení maximálně na 3 roky. Obecně, ale pro závazná stanoviska není stanovena platnost, ale při změně poměrů by mělo být vydáno závazné stanovisko nové. Vydávána závazná stanoviska v poučení také občas obsahují upozornění, že v případě změny záměru, resp. změnám dříve posouzené projektové dokumentace je potřeba vydat nové závazné stanovisko v příslušné oblasti ochrany životního prostředí. Závěrem lze tedy říci, že trvání účinků závazného stanoviska odpovídá tomu, kdy vydané stanovisko reflektuje situaci na místě záměru. Záleží tedy na tom, jestli nedojde ke změně místních poměrů (např. změna biotopu a s tím spojený příchod chráněného živočicha). Srov. FRANK BOLD, poradna. *Závazná stanoviska*, Praha: Frank Bold, poradna, aktualizováno k právnímu stavu 8. 1. 2016, [cit. 2017-11-04], [online], <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ruzne/rada/zavazna-stanoviska>.

⁹² Otázkou formy výstupu z přezkumného řízení se zabývaly i soudy s různými závěry, srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, [cit. 2017-01-07], [online], <http://nalus.usoud.cz/>, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.7.2015, čj. 10 As 97/2014 – 127, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.5.2014, čj. 4 As 42/2014 - 69, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.3.2013, čj. 6 As 64/2012 - 21, [cit. 2017-01-07], [online], www.nssoud.cz, odkazy na tyto judikáty byly získány z nejnovější Vedralovi práce na téma přezkumu závazných stanovisek, viz VEDRAL, Josef. *Závazná stanoviska a jejich přezkum*. In: Stavební právo: bulletin, Česká společnost pro stavební právo, 2016, roč. XX, č. 2. Str. 7 – 15.

⁹³ Srov. PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 122 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013, *K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, [cit. 2017-02-01], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>; dále MV, závěr č. 71 op. [cit. 2017-02-01]; VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1163; PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Dodatek k závěru č. 122 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013, *Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, poučení o opravném prostředku v takovém rozhodnutí, možnost přezkoumání takového rozhodnutí v přezkumném řízení*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, [cit. 2017-02-01], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>; srov. KRÝSA, 2014, op. cit. str. 76.

nemá účastníky. Podle ustanovení § 95 odst. 4 SŘ jsou účastníky přezkumného řízení ty osoby, které byly účastníky původního řízení, ve kterém bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí. Jak uvádí i J. Vedral, nelze toto ustanovení použít, protože závazné stanovisko se nevydává v rámci řízení, ale podle části čtvrté správního řádu. Autor komentáře pouze doporučuje, aby o výsledku přezkumného řízení byli informováni účastníci řízení, které navazuje na vydání závazného stanoviska, kteří jsou oprávněni podat žádost o obnovu řízení⁹⁴. Možná by stálo za zamyšlení, jestli tyto účastníky neinformovat již při zahájení přezkumného řízení, aby mohli svými argumenty nebo odlišnými úhly pohledu přispět k doplnění podstatných informací a tím i napomoci naplnění zásady zákonnosti. Možnou variantou přístupu k těmto osobám je též učinit z nich účastníky přezkumného řízení se všemi právy, což by ale mělo samozřejmě vliv na výsledný akt, kterým by se přezkumné řízení zakončovalo.

5.4.3 Soudní přezkum

Postup správního soudu, pokud je v rámci správní žaloby proti finálnímu rozhodnutí napadáno závazné stanovisko, které bylo podkladem rozhodnutí, nalézáme v § 75 odst. 2 SŘS. Toto ustanovení uvádí, že soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. 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. Použití samostatné žaloby není přípustné, protože závazné stanovisko není podle § 149 odst. 1 SŘ samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Z toho důvodu se neuplatní ustanovení § 65 odst. 1 SŘS, které upravuje žalobní legitimaci k podání správní žaloby proti deklaratornímu nebo konstitutivnímu rozhodnutí. Než si podrobněji probereme historii pohledu na otázku soudního přezkumu závazných stanovisek, je nejprve nutné zabývat se i vývojem právní úpravy závazných stanovisek a peripetemiemi, jimiž procházel náhled správních soudů na to, zda závazná stanoviska podléhají samostatnému přezkumu, či nikoli.

Starý správní řád (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dále jen „SŘ“) obsahoval pouze velmi chabou úpravu závazných stanovisek⁹⁵ a procesu jejich vydávání.

⁹⁴ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1164; srov. MV, dodatek k závěru č. 122, op. [cit. 2017-02-01].

Úpravu nalézáme v § 3 odst. 5 SSŘ, který uvádí, že se ustanovení o základních pravidlech řízení (obsažená v § 3 odst. 1 až 4 SSŘ) přiměřeně použijí též při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření. Dále starý správní řád v § 32 odst. 1 SSŘ zakládal pravidlo, že potřebné podklady pro rozhodnutí si opatřuje správní orgán. Chybějící obecná úprava procesu týkající se jiných správních úkonů měla v době účinnosti předchozího správního řádu za následek zařazování některých závazných stanovisek praxí do režimu rozhodnutí a s tím spojeného správního řízení⁹⁶. Partikulární úpravu závazných stanovisek obsahoval i starý stavební zákon (zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) dále jen „SSZ“) v některých svých ustanoveních⁹⁷. Obě úpravy (SSŘ a SSZ) postrádaly z hlediska právní teorie nutnou součást právních předpisů, kterou jsou legální definice v předpisu používaných pojmů. Neexistence využitelné podrobnější legální definice pojmů stanovisko a dotčený orgán státní správy komplikovala přístup správní praxe k podkladovým aktům.

Nedostatečná předchozí právní úprava měla vliv i na vývoj náhledu na soudní přezkum závazných stanovisek, který se postupně měnil nejen v souvislosti s vývojem judikatury, ale i s přijetím nových právních předpisů, konkrétně soudního řádu správního, správního řádu, a stavebního zákona⁹⁸. Když se vrátíme k počátkům relevantní judikatury zabývající se otázkou samostatného přezkumu závazných stanovisek, je nejprve nutné podotknout, že vzhledem k nejasné právní úpravě nebylo postaveno na jisto, jakou povahu má závazné stanovisko obecně i jednotlivá konkrétní stanoviska a které správní orgány lze považovat za dotčené⁹⁹. Jedním z prvních judikátů z této oblasti je usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 7 A 90/2001-98,

⁹⁵ Příkladem doplňujícím tento historický exkurz o vývoji závazných stanovisek je podkladový správní akt používaný i před rokem 1989: jedná se o závazný posudek podle § 4 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu, který vydával okresní hygienik podle § 75 odst. 2 písm. b) téhož zákona např. v rámci posuzování realizace stavby. Kladný závazný posudek byl procesní podmínkou pro vydání rozhodnutí.

⁹⁶ Vedral, 2012, op cit. str. 1138.

⁹⁷ Viz § 126 SSZ (úprava ochrany složek životního prostředí a jiných zvláštních zájmů ve vazbě na činnost stavebního úřadu, rozhodování stavebního úřadu v dohodě, popřípadě se souhlasem DOSS, úprava potřeby stanovisek ve vztahu k tehdejší úpravě posuzování vlivu na životní prostředí, atd.), § 136 SSZ (úprava řešení rozporů mezi orgány státní správy), co se týče konkrétních správních činností jedná se např. o ustanovení § 57 odst. 4 SSZ (úprava stanoviska orgánu státní památkové péče pro ohlášení), § 36 odst. 3 SSZ (úprava stanoviska DOSS k územnímu řízení), § 61 odst. 4 SSZ (úprava stanoviska DOSS ke stavebnímu řízení); z hlediska dalších jiných správních úkonů mluví starý stavební zákon např. v § 22 SSZ i o stanovisku DOSS vydávaného v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace

⁹⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (účinný od 01.01.2003), zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (účinný od 01.01.2006), zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (účinný od 01.01.2007).

⁹⁹ Blíže viz POLÁČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 26–27.

kteře uvádí, že v případě závazného stanoviska podle § 14 odst. 3 ZPP se nejedná o správní akt, kterým by došlo k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení povinností. Protože tento úkon není rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS, není možný ani samostatný soudní přezkum závazného stanoviska. Soudní přezkum je možný postupem podle § 75 odst. 2 SŘS, kdy je závazné stanovisko přezkoumáváno jako závazný podkladový akt pro rozhodnutí, ale pouze v rámci přezkumu právě tohoto finálního rozhodnutí postupem podle § 65 SŘS. Pokud není tedy podána samostatná žaloba proti rozhodnutí, pro nějž bylo závazné stanovisko podkladem, je soudní přezkum vyloučen¹⁰⁰. Jiný názor zaujal rozšířený senát NSS ohledně závazného stanoviska – souhlasu – podle § 44 ZOPK při umístování a povolování staveb apod. Soud měl za to, že závazné stanovisko vydávané orgánem ochrany přírody je rozhodnutím, které je vydáváno ve správním řízení, a je proto možný samostatný přezkum závazného stanoviska. Soud uvedl zajímavý argument ve prospěch samostatného přezkumu závazného stanoviska, že žalobce je aktivně legitimován ke správní žalobě proti rozhodnutí, pokud nelze najisto postavit, že k zásahu do práv žalobce nedošlo¹⁰¹. K otázce samostatného přezkumu závazného stanoviska podle § 14 odst. 3 ZPP se NSS vrátil za účinnosti nového správního řádu, který již definoval pojem závazné stanovisko (§ 149 odst. 1 SŘ) i dotčený orgán (§ 136 odst. 1 SŘ), jak jsme si uvedli výše. Soud se ale i ohledně tohoto závazného stanoviska (ze stejných důvodů jako u § 44 ZOPK) přiklonil k závěru, že se jedná o rozhodnutí, které lze podrobit samotnému přezkumu. Na tento postoj nemělo vliv ani to, že došlo ke změně právní úpravy. Soud dokonce dovodil, že se § 149 SŘ uplatní „vnitřně“, pouze v rámci správního řízení, a nemá vliv na soudní přezkum a jeho rozsah. Nejvyšší správní soud byl toho názoru, že u obou závazných stanovisek (§ 14 odst. 3 ZPP a § 44 ZOPK) dochází k závaznému určení způsobu nakládání s majetkem, což omezuje práva vlastníka a zasahuje do vlastnických práv zakotvených v čl. 11 LZPS.¹⁰²

¹⁰⁰ Podle názoru NSS dále správní akt podle § 14 odst. 3 ZPP nezasahuje do práv a povinností dotčených osob. Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28.04.2004, č.j. 7 A 90/2001-98, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 5/2006, Ročník 4, Rozhodnutí č: 837, Str. 391, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2017-08-15], [online], www.nssoud.cz.

¹⁰¹ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 8 As 47/2005-86, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 2/2009, Ročník: 7, Rozhodnutí č: 1764, Str. 100, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2017-08-16], [online], www.nssoud.cz; usnesení předcházel obdobný závěr, který zaujal rozšířený senát NSS pro souhlas při umístování a povolování staveb se zásahem do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 ZOPK. Soud měl za to, že stanovisko, ať už souhlasné či nesouhlasné vydávané orgánem ochrany přírody, je rozhodnutím. Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, č.j. 6 A 97/2001-39, publikován ve sbírce NSS, Číslo: 4/2005, Ročník: 3, Rozhodnutí č: 499, Str. 289, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2017-08-15], [online], www.nssoud.cz.

¹⁰² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.08.2009, č.j. 7 As 43/2009-52, [cit. 2017-08-15], [online], www.nssoud.cz.

Obdobné závěry uvádí rozšířený senát NSS v usnesení č.j. 6 As 7/2005–97, a to i ve vztahu k možné povaze souhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 ZOPK (pozn. autora současná úprava tohoto ustanovení obsahuje namísto souhlasu výslovné označení, že se jedná o závazné stanovisko) jako předběžného rozhodnutí. Soud v souladu s (v té době) ustálenou judikaturou konstatuje, že uvedený souhlas nesplňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy, kterými jsou např. dočasnost a pozbytí účinků právní mocí finálního rozhodnutí. Za situace, kdy tento souhlas není rozhodnutím, které by mělo předběžnou povahu, nelze ho vyloučit ze soudního přezkumu ani podle § 70 písm. b) SŘS.¹⁰³

Za situace, kdy judikatura ohledně samostatné soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek byla velmi rozkolísaná¹⁰⁴, byl vydán nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. Zároveň byl vydán změnový zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, který velkou měrou upravil příslušné složkové předpisy sloužící k ochraně jednotlivých chráněných zájmů. Jedním z cílů změnového zákona byla i snaha o změnu přístupu soudů od judikované samostatné soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek k přezkumu v rámci správní žaloby proti konečnému rozhodnutí.¹⁰⁵ Po vydání výše uvedených zákonů (SŘS, SŘ a SZ) a doprovodných předpisů rozšířený senát NSS opětovně rozhodoval o otázce samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek. Přihlédl

¹⁰³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 6 As 7/2005–97; obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2006, č.j. 2 As 51/2005-34; (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2005, č.j. 5 AfS 162/2004-61, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 8/2005, Ročník: 3, Rozhodnutí č: 613, Str. 693, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s.; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č.j. 5 As 29/2003-68, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 3/2006, Ročník: 4, Rozhodnutí č: 790, Str. 204, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s.; usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2004, č.j. 6 A 119/2001-74, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 1/2005, Ročník: 3, Rozhodnutí č: 434, Str. 49, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s.) všechny judikáty jsou [cit. 2017-08-15], [online], www.nssoud.cz.

¹⁰⁴ Např. v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 2. 2009, č. j. 22 Ca 240/2008-38 měl soud za to, že na základě usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 6 As 7/2005–97 je souhlas podle § 44 ZOPK rozhodnutím podle § 65 SŘS a je možný samostatný soudní přezkum, není tedy podle soudu možné brojit proti závaznému stanovisku až v případě, kdy je vedena správní žaloba proti následnému rozhodnutí. Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2009, č.j. 2 As 34/2009–65, který dále uvádí, že závazné stanovisko může mít povahu samostatného rozhodnutí, které podléhá přímému soudnímu přezkumu, pokud tak stanoví zvláštní zákon, naproti tomu souhlas podle § 12 odst. 2 ZOPK má podle nové úpravy (viz změnový zákon dále) povahu závazného stanoviska. [cit. 2017-08-16], [online], www.nssoud.cz.

¹⁰⁵ Srov. důvodovou zprávu, která uvádí, že „[s]tanoviska a souhlasy dotčených orgánů, na které navazuje správní rozhodnutí podle stavebního zákona, zásadně nebudou nadále vydávána formou samostatného správního rozhodnutí, ale jako závazné stanovisko podle správního řádu. Není možné nadále prolongovat stav, kdy je v téže věci vedeno několik správních řízení a je vydávána řada dílčích správních rozhodnutí.“ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, sněmovní tisk č. 999, (4. volební období, od 2002-2006). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-08-16], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=999&ct1=0>. V tomto smyslu byly upraveny jednotlivé složkové zákony např. podle § 90 odst. 1 ZOPK nejsou souhlasy a stanoviska vydávána podle ZOPK jako podklad pro rozhodnutí dle zvláštního předpisu samostatným správním rozhodnutím

přítom k vývoji právní úpravy a došel k závěru, že závazná stanoviska vydávaná podle ustanovení § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou ve smyslu § 67 SŘ ani § 65 SŘS rozhodnutími, protože sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum obsahu závazného stanoviska je podle soudu možný ve smyslu čl. 36 odst. 2 LZPS až při přezkumu finálního rozhodnutí podle § 75 odst. 2 SŘS. Judikát zároveň upozornil, že formu, kterou má být závazné stanovisko vydáno („pravé“ závazné stanovisko podle § 149 SŘ nebo správní rozhodnutí) určuje složkový zákon. Abychom mohli odlišit formu vydávaného stanoviska, je podle soudu nutné hledat odpověď na otázku, zda je správní akt konečným aktem nebo je podkladem pro finální rozhodnutí.¹⁰⁶ Poslední uvedený závěr je vlastně prozatím i závěrečným výstupem hledání odpovědi na otázku samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek.¹⁰⁷ V případě, že je tedy vydáváno „pravé“ závazné stanovisko, které je podkladem pro rozhodnutí, probíhá soudní přezkum v režimu § 75 odst. 2 SŘS (v rámci přezkumu finálního rozhodnutí), v opačném případě (závazné stanovisko je vydáváno formou rozhodnutí) se postupuje podle § 65 SŘS.¹⁰⁸ Judikáty následující po vydání výše uvedeného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. 8. 2011 potvrzují¹⁰⁹ pravidlo, že samostatný přezkum závazného stanoviska není možný, a dále upřesňují podmínky, resp. postup přezkumu¹¹⁰.

¹⁰⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2011, čj. 2 As 75/2009-113, op. [cit. 2017-08-16].

¹⁰⁷ Na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2011, čj. 2 As 75/2009-113 navazuje řízení o ústavní stížnosti, o které bylo rozhodnuto usnesením Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2013, č.j. Pl. ÚS 32/11-1, [cit. 2017-08-16], [online], <http://nalus.usoud.cz/>, ze kterého vyplývá, že vzhledem k podstatným změnám právní úpravy nejsou vůči právním věcem běžícím v režimu správního řádu z roku 2004 v otázce samostatné přezkoumatelnosti již přímo použitelné závěry z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, čj. 8 As 47/2005–86 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, čj. 6 As 7/2005–97 (považující závazné stanovisko za správní rozhodnutí, proti kterému je možný samostatný soudní přezkum), [cit. 2017-08-16], [online], www.nssoud.cz.

¹⁰⁸ Srov. POLÁČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 98–99. Příkladem závazného stanoviska vydávaného ve formě samostatného rozhodnutí je § 44a odst. 3 ZPP uvádějící, že závazné stanovisko vydávané ve věci, kde následně nerozhoduje stavební úřad, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Důvodem pro tuto úpravu je, že pokud by na závazné stanovisko nenavazovalo rozhodnutí, nebyl by proti závaznému stanovisku dostupný prostředek obrany, přestože by se jednalo o akt konečný, který závazně určuje práva a povinnosti a je nutné zajistit, aby adresát tohoto aktu měl proti němu možnost obrany v souladu s Listinou zakotveným právem.

¹⁰⁹ Srov. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2016, čj. 6 As 291/2015–34; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.2.2014, čj. 3 As 81/2013–38; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.3.2017, čj. 3 As 253/2016–38, [cit. 2017-08-16], [online], www.nssoud.cz.

¹¹⁰ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 As 52/2012-26, pokud neurčí zvláštní zákon, že stanovisko vydávané podle něj je závazným stanoviskem podle správního řádu z roku 2004, a ani nestanoví, že je správním rozhodnutím, je podstatné, zda toto stanovisko naplňuje znaky závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 SŘ, upřesněné v relevantní judikatuře soudů správních. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 As 52/2012-26, publikován ve sbírce NSS, Číslo: 3/2013, Ročník: 11, Rozhodnutí č: 2764, Str. 213, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 2017-08-16], [online], www.nssoud.cz.

5.5 Koordinované závazné stanovisko

Stavební zákon obsahuje v § 4 odst. 7 úpravu tzv. koordinovaného stanoviska, resp. koordinovaného závazného stanoviska. Tento podtyp podkladového správního aktu je vydáván, když je dotčeným orgánem podle různých právních předpisů tentýž orgán veřejné správy a zajišťuje ochranu všech dotčených veřejných zájmů. Předností takto vydávaného závazného stanoviska je právě koordinace veřejných zájmů, čímž dochází k zefektivnění ochrany těchto zájmů a odstraňování rozporů. „*Koordinované závazné stanovisko nepředstavuje zvláštní působnost dotčeného orgánu, nýbrž je vyjádřením koordinace jednotlivých zvláštních působností daných zvláštními zákony. Namísto jednotlivých stanovisek či závazných stanovisek nastoupí procesní koordinace a jeden dotčený orgán vydá závazné stanovisko z hlediska vícero požadavků ochrany veřejného zájmu, které mu přísluší podle zvláštních zákonů chránit*“¹¹¹.

Největší díl agendy dotčených orgánů vykonávají OÚORP a krajské úřady. V rámci vnitřních předpisů těchto úřadů je nutné, aby bylo určeno, kdo bude vykonávat činnost koordinátora (starosta, tajemník, vedoucí odboru, u krajského úřadu jeho ředitel, ...). V případě, že tato oblast nebude upravena organizačním řádem, bude koordinace dle zákona o obcích, resp. o krajích, v působnosti tajemníka, resp. ředitele krajského úřadu. Komentář ke stavebnímu zákonu považuje za vhodné z hlediska praxe, aby činnost koordinátora a vydávání KZS byla v gesci buď odboru, který koordinaci má pravidelně v náplni práce (např. odbor právní), nebo odboru, jenž vydává závazná stanoviska nejčastěji. Zároveň komentář ani metodika¹¹² k této otázce nedoporučují, aby KZS vydával odbor, do jehož činnosti spadá i plnění funkce stavebního úřadu, vzhledem k tomu, že vydává konečné správní rozhodnutí, pro něž je KZS závazným podkladem¹¹³. S těmito závěry souhlasím a podle mého názoru je vhodné doplnit, že příhodnější variantou je, aby koordinátorem a tím kdo vydává KZS byl spíše odbor, v jehož gesci je ochrana životního prostředí. Důvodem je nejen skutečnost, že tento

¹¹¹ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. In: Beck-online. Praha: C. H. Beck, 4/2015, [cit. 2017-01-03], [online], <https://www.beck-online.cz>. Část komentáře k § 4 odst. 7 SZ.

¹¹² SPOLEČNÉ METODICKÉ DOPORUČENÍ ODBORU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ MINISTERSTVA PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, MINISTERSTVA VNITRA, MINISTERSTVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A MINISTERSTVA ZEMĚDĚLSTVÍ. *Koordinované závazné stanovisko*. Praha: Ministerstvo vnitra, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství, 2007, [cit. 2017-01-03], [online], <http://www.mmr.cz/getmedia/2e9fed23-1857-437d-8d0d-a0213cdbbcf9/Metodicke-doporuceni>.

¹¹³ MACHAČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 40.

odbor nejčastěji vydává závazná stanoviska, ale také odborná erudovanost pracovníků odboru, zejména vedoucího odboru, který koordinuje jeho činnost. Vedoucí odboru by měl být také příslušný k podepisování KZS. Právní odbor může sloužit spíše jako podpora odboru ochrany životního prostředí po stránce právně-procesní, přispět hlubší znalostí příslušné judikatury a formou nápomoci s nastavením postupů atd. Jiný komentář ke stavebnímu zákonu doplňuje další zajímavou stránku funkce koordinátora, která je dle názoru autorů potřebná a měl by jí naplňovat. Koordinátor by měl provádět koordinaci nejen po stránce procesní, ale i věcné. Důvodem pro věcnou koordinaci je propojení požadavků ochrany všech dotčených veřejných zájmů, kdy kýženým výsledkem je souladné KZS¹¹⁴.

Koordinované závazné stanovisko je kvalifikovaným úkonem podle části čtvrté správního řádu a jedná se o institut stavebního zákona, který je využíván v postupech podle tohoto zákona. Aby bylo možné vydat KZS, je nutné zajistit podklady, kterými je mimo jiné dokumentace pro územní rozhodnutí zpracovaná autorizovaným projektantem. Z ustanovení § 159 odst. 2 SZ lze dovodit povinnost projektanta záměr předjednat s příslušnými dotčenými orgány. Je velkým nešvarem projektantů, že se tak neděje, což způsobuje komplikace v rámci řízení a někdy v konečném důsledku v užívání stavby. Koordinované závazné stanovisko si žadatel opatřuje sám, pokud tuto povinnost stanoví zákon, v ostatních případech je to věcí stavebního úřadu. Žadatel např. není podle § 86 odst. 2 písm. b) SZ povinen připojit k žádosti o vydání územního rozhodnutí KZS vydané správním orgánem, který je zároveň příslušný k vydání územního rozhodnutí. Postup (zajištění KZS) podle § 86 odst. 2 písm. b) SZ by měl být upraven ve vnitřních předpisech příslušného obecního úřadu. Co se týče formálních náležitostí, musí KZS obsahovat jednotlivé výroky podle příslušných zvláštních zákonů, včetně případných podmínek, a odůvodnění těchto výroků. Součástí KZS musí být i odkaz na ustanovení zákonů upravujících příslušnost správního orgánu a působnost k vydání závazného stanoviska. Podle § 4 odst. 7 věta druhá SZ lze KZS vydat pouze v případě, že nejsou požadavky na ochranu dotčených zájmů v rozporu. Metodika ke KZS rozděluje rozpory na zásadní a podmíněné, kdy v prvním případě je vydáno negativní KZS. Za situace, kdy dojde k podmíněným rozporům, by tyto rozpory měly být řešeny v rámci obecního úřadu tajemníkem

¹¹⁴ POTĚŠIL, ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN, 4/2015, op. [cit. 2017-01-03].

(starostou) nebo ředitelem krajského úřadu¹¹⁵. Jak už bylo uvedeno v podkapitole o řešení rozporů, není možné využít § 136 odst. 6 SŘ mezi dotčenými orgány.

Výsledné KZS může mít různé podoby. V případě, kdy nedojde k rozporům mezi chráněnými zájmy, nebo jsou rozpory řešitelné, je vydáno pozitivní závazné stanovisko. Za situace, kdy bude rozpor zásadní, by mělo být vydáno negativní závazné stanovisko. Společná metodika uvádí i třetí možnost, kterou je vydání KZS ohledně nerozporných veřejných zájmů a samostatné vydání negativního závazného stanoviska¹¹⁶. Názory na tuto problematiku i praxe vydávání koordinovaných závazných stanovisek se však částečně různí¹¹⁷.

Koordinované závazné stanovisko nemá speciální úpravu opravných prostředků a platí pro něj obecná pravidla vztahující se na závazná stanoviska o nemožnosti přímé obrany proti těmto aktům. V případě, že odvolání proti finálnímu rozhodnutí směřuje proti obsahu koordinovaného závazného stanoviska, postupuje se podle § 149 odst. 4 SŘ. Stejně jako u závazného stanoviska je možný i přezkum podle § 149 odst. 5 SŘ. Otázkou dříve bylo, zda je možné přezkoumávat jednotlivé výroky KZS, nebo je třeba KZS přezkoumat jako celek. K tomu zaujal své stanovisko poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se závěrem, že je možné přezkoumat jednotlivé oddělitelné části KZS. Svůj závěr poradní sbor odůvodnil tím, že KZS v sobě obsahuje více závazných stanovisek, která by se standardně vydávala samostatně, a jednotlivá (samostatná) závazná stanoviska jsou tedy také samostatně přezkoumatelná. V duchu výkladového pravidla *a similibus* je závěr o přezkoumatelnosti jednotlivých výroků KZS opodstatněný. Jednotlivé části přezkoumávají nadřízené správní orgány příslušné dle zvláštního zákona v souladu s § 149 odst. 5 SŘ. V případě, že dojde ke zrušení oddělitelné části v přezkumném řízení, je KZS vydáno pouze ve zbývající nerozporné části¹¹⁸. Podle § 149 odst. 6 SŘ je změna nebo zrušení závazného stanoviska důvodem k obnově řízení. Kromě výše

¹¹⁵ SPOLEČNÉ METODICKÉ DOPORUČENÍ, 2007, op. [cit. 2017-01-03].

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Srov. UUR, MMR, op. [cit. 2017-01-03], str. 20; dále KRÝSA, 2014, op. cit. str. 72.

¹¹⁸ PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 109 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu 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*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, [cit. 2017-01-03], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>; Stejný závěr obsahuje i SPOLEČNÉ METODICKÉ DOPORUČENÍ, 2007, op. [cit. 2017-01-03].

uvedených speciálních postupů se u KZS uplatní úprava závazných stanovisek, jak je nastíněna v ostatních podkapitolách (týkajících se závazných stanovisek) této práce.

5.5.1 „Souhrnná“ stanoviska

Namísto koordinovaného závazného stanoviska upraveného v § 4 odst. 7 SZ, o kterém je pojednáno výše, používá praxe často „souhrnná“ stanoviska, a to i za situace, kdy je povinností správního orgánu vydat KZS. Jedná se o akt nemající oporu v zákoně obsahující několik závazných stanovisek (často jsou součástí i akty „nižší“ právní síly např. vyjádření) bez vnitřní koordinace. Situace, kdy jsou vydávána souhrnná stanoviska, nastává zpravidla v případech, kdy jsou odbory OÚORP¹¹⁹ příslušné k vydání závazných stanovisek podle složkových zákonů. Klasickým nešvarem souhrnných stanovisek jsou chybějící zákonná ustanovení o příslušnosti a působnosti dotčeného orgánu k vydání závazného stanoviska, resp. dalších podkladových aktů. Další častou chybou po stránce formálních náležitostí je chybějící odůvodnění. Podotýkám, že když už se odůvodnění v souhrnném vyjádření nachází, je často obtížné odlišit ho od výroku. Výroky v těchto listinách nejenže splývají s odůvodněním, ale celkově splývají v souvislý text a tvoří spíše výčet podmínek pro navržený záměr. Občas není jasné, jestli u konkrétního souhrnného vyjádření došel OÚORP k pozitivnímu nebo negativnímu závěru. Ve výsledném textu se z výše uvedených důvodů obtížně orientuje nejen žadatelům, ale i pracovníkům stavebních úřadů. To má za následek obtížnou pozici úředníka zpracovávajícího finální rozhodnutí, jehož úkolem je převzít podmínky např. do územního rozhodnutí. Správní orgán má odpovědnost nejen za finální rozhodnutí, ale i za podklady pro rozhodnutí. Za situace, kdy by bylo vydáno řádné závazné stanovisko nebo KZS, nemusí se konkrétní úředník obávat bez dalšího převzít podmínky závazného stanoviska a zpracovat jeho odůvodnění do svého finálního rozhodnutí. V praxi je však situace často opačná. Je nutné podotknout, že stavební úřad není vybaven ani po stránce kompetence ani z hlediska personálně kvalifikačního k nápravě chyb podkladových aktů (např. tvorba chybějícího odůvodnění souhrnného stanoviska). Výše uvedené chyby spojené se souhrnným stanoviskem způsobují komplikace při odvolacím řízení, případně při podané správní žalobě. Velmi často dochází ke

¹¹⁹ Správním orgánem a dotčeným orgánem je OÚORP jako celek, odbory byly vytvořeny jako vnitřní organizační složky sloužící k rozdělení a vykonávání přidělené agendy.

zrušení finálního rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání s pokynem odvolacího orgánu zajistit řádné závazné stanovisko nebo KZS. Důvodem pro vrácení věci je v takovém případě nezákonnost rozhodnutí, resp. nepřezkoumatelnost podkladů. V rámci postupu podle § 149 odst. 4 SŘ není nadřizený dotčený orgán oprávněn provádět úkony prvostupňové, jako je dokazování a tvorba odůvodnění pro potřeby závazného stanoviska. Věc je nutno vrátit na úroveň prvostupňovou, kde budou provedeny všechny úkony, nejprve dotčeným orgánem a následně orgánem, který vydává finální rozhodnutí¹²⁰.

Některé obecní úřady obcí s rozšířenou působností přešly z vydávání souhrnných stanovisek na vydávání souhrnných vyjádření, o kterých lze říci více méně to samé, co už bylo uvedeno k souhrnným stanoviskům. Souhrnná vyjádření už většinou „neshromažďují“ závazná stanoviska, ale stává se to. V souhrnném vyjádření jsou pak shromážděny závazná stanoviska a nezávazná vyjádření. Obecně jsou v případě souhrnného vyjádření shromažďovány vyjádření jednotlivých oddělení opět např. odboru ochrany životního prostředí. Jedná se o paakt nemající oporu v zákoně, který také tvoří spíše výčet podmínek pro navržený záměr. Povinnost souhrnného vyjádření bývá zakotvena v interních předpisech OÚORP a jeho získání je vyžadována po žadatelích (v seznamu dokladů předkládaných stavebnímu úřadu¹²¹ a následně i ve výzvách k doplnění neúplné žádosti o vydání rozhodnutí) úřadu o např. územní rozhodnutí o umístění stavby. Z hlediska závaznosti souhrnného vyjádření by se mělo jednat o nezávazný akt, ale z hlediska praxe stavebních úřadů to nelze říci jednoznačně. Tento akt je vyžadován a podmínky v něm obsažené jsou přebírány do odůvodnění rozhodnutí. Problém s přebíráním podmínek většinou nenastává, pokud se jedná pouze o výčet zákonných ustanovení, která musí žadatel dodržet (z hlediska složkových zákonů) při umístění a následném povolování stavby. Problematické je však stanovení podmínek vybočujících mimo uvedený rámec, když tyto podmínky nemají oporu v zákoně. Je běžné, že souhrnné vyjádření obsahuje upozornění o povinnosti vyžádat si závazné stanovisko k předkládanému stavebnímu záměru z hlediska složkového zákona (např. vodního zákona) a dále jsou upřesňovány v příslušné pasáži souhrnného vyjádření náležitosti žádosti o závazné stanovisko. Přijde mi poněkud pochybné z

¹²⁰ Blíže vysvětleno v podkapitole 5.4.1 o přezkumu závazných stanovisek při odvolání proti finálnímu rozhodnutí.

¹²¹ Např. INFORMACE STAVEBNÍHO ÚŘADU V LIBERCI. *Seznam dokladů předkládaných stavebnímu úřadu — stanoviska a vyjádření dotčených orgánů, správců technické infrastruktury a další doklady*, [cit. 2017-11-04], [online], <http://www.liberec.cz/files/dokumenty/odbory/odbor-stavebni-urad/informace-stavebniho-uradu.pdf>.

hlediska procesní ekonomie a zatěžování žadatelů, aby žádost o vyžadované souhrnné vyjádření nebyla přímo vyřízena nejen vydáním tohoto vyjádření, ale i závazného stanoviska. Zvláště když k souhrnnému vyjádření jsou v praxi vyžadovány stejné podklady jako k závaznému stanovisku.

Můj názor na toto stanoviska, resp. vyjádření není veskrze negativní a při splnění zákonných podmínek jsou pravděpodobně použitelná, ale jako vhodnější se mi jeví využití institutu KZS. Stejně jako při vydávání KZS musí i pro souhrnné stanovisko (vyjádření) existovat „koordinátor“, který stanoví nezbytné postupy a zajistí propojení výstupů jednotlivých oddělení OÚ. Proto mám za to, že jde v případě souhrnného stanoviska (vyjádření) o duplikaci postupů, které řádně nastavené už fungují pro potřeby vydávání KZS. Při současné praxi, kdy se do souhrnného stanoviska i vyjádření vyslovují všechna oddělení např. odboru ochrany životního prostředí, tedy i ta, která nejsou příslušná podle složkových zákonů, dochází často k zahlcení příslušného odboru a časovým prodlevám ve vydávání správních aktů. Určitou využitelnost by institut souhrnného vyjádření měl při přípravě dokumentace pro stavební záměr. Projektant je podle § 159 odst. 1 a 2 SZ povinen postupovat v součinnosti s dotčenými orgány. Vydané souhrnné vyjádření (možná i stanovisko kombinované s vyjádřeními) by mohlo sloužit k upřesnění zájmů dotčených záměrem a zjištění požadavků dotčených orgánů. Získané informace by mohly sloužit ke zkvalitnění dokumentace předkládané stavebnímu úřadu a zabránění průtahům v řízení.

5.6 Souhlas obecného stavebního úřadu dle § 15 odst. 2 SZ

Dalším podkladovým aktem, na který se zaměřím, je souhlas obecného stavebního úřadu dle § 15 odst. 2 SZ. Dle tohoto ustanovení nemá souhlas povahu správního rozhodnutí. Než zhodnotíme, jak je povaha souhlasu podle § 15 odst. 2 SZ pojímána v současnosti, podíváme se na vývoj tohoto institutu. Nejprve je nutné zmínit, že obdobná úprava existovala i za účinnosti starého stavebního zákona, a to konkrétně v § 120 odst. 2 SSZ. Analýza závazných stanovisek z roku 2009¹²², upozorňuje na judikát Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 56/2006-

¹²² ČERNÝ, Pavel. *Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu*. Praha: Ekologický právní servis (nyní Frank Bold), 2009, str. 3, [cit. 2016-08-17], [online], http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zavazna_stanoviska.pdf.

109¹²³, jenž posuzoval ve vztahu ke konkrétnímu případu právě předchozí úpravu. Z judikátu a ze zákona vyplývá, že pro tehdejší speciální stavební úřady existovala potřeba souhlasu obecného stavebního úřadu při povolování staveb. Bylo povinností vycházet z tohoto souhlasu, který zajišťoval soulad podmínek stanovených územním rozhodnutím s připravovanou stavbou. V této souvislosti analýza nové právní úpravy upozorňuje na § 4 odst. 2 SZ, který přináší rozpor s obecnou úpravou závazných stanovisek. Ustanovení obsahuje zdánlivě speciální úpravu závazných stanovisek a dalších úkonů ve vztahu ke stavebnímu zákonu. V odstavci 2 se mluví o dotčených orgánech chránících veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů, kdy v poznámce pod čarou následuje odkaz na demonstrativní výčet složkových předpisů. V § 4 odst. 2 písmeno a) SZ se mluví o závazných stanoviscích a následuje v poznámce pod čarou odkaz na § 149 SŘ. Analýza v dílčím závěru hodnotí, že je ustanovením § 4 odst. 2 písmenem a) SZ řečeno totéž jinými slovy jako v § 149 SŘ a působí v této obecné úpravě pouze zmatek, s čímž se mohou ztotožnit. Proto se mi jeví úprava ve stavebním zákoně z tohoto pohledu jako nadbytečná. V komentáři ke stavebnímu zákonu se nalézá zajímavý argument ve prospěch opačného názoru, kde se uvádí, že „*pravomoc vydávat závazná stanoviska je svěřena těm orgánům, které chrání veřejné zájmy podle zvláštních zákonů, nikoliv těm dotčeným orgánům, jejichž postavení a pravomoc se odvozuje ze stavebního zákona (argument a contrario)*“¹²⁴. Z citovaného textu je patrné vzhledem k výše uvedenému, že argument a contrario směřuje na souhlas obecného stavebního úřadu, kdy se dovozuje, že stavební úřad není oprávněn vydávat závazná stanoviska. Je, ale zajímavé, že se tu mluví o dotčených orgánech, jejichž postavení je dané na základě stavebního zákona. Když se vrátíme k analýze vyhotovené pro Ekologický právní servis¹²⁵, která uvádí, že MMR ani speciální stavební úřady nepovažují souhlas vydávaný podle § 15 odst. 2 SZ za závazné stanovisko, čímž se dostávají do rozporu s úpravou závazných stanovisek ve správním řádu. Z obecné úpravy je patrné, že souhlas podle § 15 odst. 2 SZ naplňuje ve všech bodech podmínky dané § 149 odst. 1 SŘ, aby se jednalo o závazné stanovisko. Podívejme se nyní blíže na metodické

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.4.2007, čj. 5 As 56/2006-109, [cit. 2016-08-18], [online], www.nssoud.cz.

¹²⁴ MACHAČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 37.

¹²⁵ ČERNÝ, 2009, op. cit. str. 3.

doporučení MMR ¹²⁶ k této otázce. Dle prezentovaného názoru metodického doporučení navázaného na § 149 odst. 1 SŘ a § 4 odst. 2 písm. a) SZ je možné vydat akt jako závazné stanovisko pouze tehdy, když tak stanoví zvláštní zákon a orgán, který vydává závazné stanovisko, je dotčeným orgánem. Autoři doporučení se domnívají, že pravomoc k vydání závazného stanoviska nelze ze stavebního zákona dovodit. Podle obsahu doporučení obecný stavební úřad nesplňuje ani podmínky podle § 136 SŘ, aby mohl být dotčeným orgánem. Postavení dotčeného orgánu je přiznáváno na základě zvláštního zákona nebo oprávněním vydávat závazná stanoviska. Ministerstvo pro místní rozvoj má za to, že, když nelze přiznat postavení dotčeného orgánu, pak tu není ani pravomoc k vydávání závazných stanovisek a tento úkon má povahu zřejmě sdělení podle § 154 SŘ a je tudíž pro správní řízení nezávazný. Ve spojení s vydaným komentářem (autoři jsou pracovníci MMR) se nicméně závěry doporučení jeví jako argumentace v kruhu (obecný stavební úřad nemůže vydat závazné stanovisko, protože není dotčeným orgánem, a není dotčeným orgánem, protože nemůže vydat závazné stanovisko).

Z dalšího vývoje problematiky souhlasu obecného úřadu zjišťujeme, že NSS ve svém rozsudku čj. 1 As 176/2012 – 140 v bodě [55] nejprve odkazuje na svou předchozí judikaturu, zejm. i zde zmíněný rozsudek 5 As 56/2006-109, z které dovozuje závaznost souhlasu, a dále uvádí, že „*Speciální stavební úřad ... nemůže přehodnocovat názory vyslovené ve stanovisku obecného stavebního úřadu, neboť tím by nepřípustně zasahoval do působnosti tohoto úřadu a vyjadřoval se k otázkám, které nenáleží do jeho působnosti*“¹²⁷. Nyní jen krátce odbočím, když rozvedu vývody z tohoto bodu judikátu o působnosti a vzájemné součinnosti správních orgánů. Na českých úřadech je běžnou praxí, že např. speciální stavební úřad pro vodní stavby je totožně personálně obsazen jako dotčený orgán, tj. vodoprávní úřad. Znalost místních poměrů pro potřeby územního řízení má při umístění stavby nejen obecný stavební úřad, ale i příslušný dotčený orgán, který poskytuje podklady, protože se jedná jen o různé odbory stejného

¹²⁶ METODICKÉ DOPORUČENÍ ODBORU STAVEBNÍ ŘÁD MINISTERSTVA PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Vydávání souhlasu obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2013, [cit. 2016-08-18], [online], [http://www.mmr.cz/getmedia/e2b2e27a-a6c3-4624-bf46-21919020c517/%C2%A7-15-\(2\)-SZ.pdf?ext=.pdf](http://www.mmr.cz/getmedia/e2b2e27a-a6c3-4624-bf46-21919020c517/%C2%A7-15-(2)-SZ.pdf?ext=.pdf).

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.09.2014, čj. 1 As 176/2012–140, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 1/2015, Ročník: 3, Rozhodnutí č: 3146, Str. 70, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2016-08-17], [online], www.nssoud.cz.

obecního úřadu. Zaměstnanci OÚ pracující na pozici dotčeného orgánu pak při vykonávání další náplně své práce, tj. speciálního stavebního úřadu a povolování staveb, už mají k dané věci blízko. U obecního stavebního úřadu se při změně jeho postavení (z pozice stavebního úřadu na dotčený orgán), při vydávání stavebního povolení speciálním stavebním úřadem, souhlas často vypracovává stejná osoba jako územní rozhodnutí. Tím chci říci, že znalost místních poměrů mají obě „složky“ stavebního úřadu (obecná i speciální) a vzájemně se doplňují ze svých pozic a znalostí. Nemělo by se tedy stát, že např. obecný stavební úřad bude mít nedostatečné informace při územním rozhodování o chráněné vodní složce životního prostředí a naopak ze strany speciálního stavebního úřadu by nemělo docházet ke stížnostem, jak byla tato vodní složka vyhodnocena v územním rozhodnutí na základě „jejich“ předchozího závazného stanoviska. V samotném judikátu čj. 1 As 176/2012–140 se v bodě [56] Nejvyšší správní soud neshoduje s názorem, že obecný stavební úřad nemůže být dotčeným orgánem a dále zdůrazňuje mj., že dle § 4 odst. 2 písm. a) SZ stavební úřady a dotčené orgány postupují ve vzájemné součinnosti. Následně přisvědčuje stěžovateli, že stavebním úřadem je i speciální, což by zároveň znamenalo, že obecný stavební úřad je pro potřeby § 15 odst. 2 SZ dotčeným orgánem. Opětovně je pak v judikátu v souladu s Vedralovým komentářem¹²⁸ konstatováno, že není důležité, jak je akt označován (v tomto případě souhlas podle § 15 odst. 2 SZ) nebo zda je odkazováno na § 149 SŘ, ale jaká je jeho skutečná povaha aktu a jak naplňuje příslušná kritéria. Dalším argumentem ve prospěch povahy souhlasu podle § 15 odst. 2 SZ jako závazného stanoviska a postavení obecního stavebního úřadu jako dotčeného orgánu je, že odborné závazné stanovisko je pro správní řízení nutné v případě, kdy rozhodující orgán nedisponuje odborností příslušnou pro danou oblast. Nejvyšší správní soud dodává, že i když obecný stavební úřad působí v rámci své náplně jako správní orgán vydávající stavební povolení, nečiní tak v oblasti staveb speciálních. Obecný stavební úřad při povolování staveb speciálních poskytuje vzájemnou součinnost (speciálnímu stavebnímu úřadu) jako dotčený orgán z oblasti své působnosti, tj. jako správní orgán vydávající územní rozhodnutí a kontrolující jeho dodržování. V judikátu čj. 1 As 176/2012–140 je zdůrazněno, že v případě, kdy by činnost speciálních stavebních úřadů vykonával obecný stavební úřad, musely by dotčené orgány (které by jinak byly speciálními stavebními úřady) vydávat pro potřeby takového správního řízení

¹²⁸ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1151.

velmi rozsáhlá stanoviska. Tato stanoviska by tvořila většinu obsahu stavebního povolení a obecný stavební úřad by se přesunul spíše do pozice administrátora¹²⁹ (přepisovatele bez příslušného odborného vzdělání) kopírování obsahu závazného stanoviska do povolení¹³⁰. Takové nastavení rozložení působnosti správních orgánů však není žádoucí ani ekonomické. V celkovém zhodnocení v bodě [60] judikátu pak bylo řečeno, že souhlas obecného stavebního úřadu je závazným stanoviskem podle § 149 SŘ a tento úřad splňuje i kritéria pro to, aby byl dotčeným orgánem. Pouze podotýkám, že část argumentace uvedená v tomto rozsudku a také v analýze pro Ekologický právní servis nebyla převzata do této práce, protože byla navázána na stavební zákon s účinností před tzv. velkou novelou 2013 ((zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony))

Novější judikát Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 211/2014 – 43 se v bodech [15] a [16] se závěry předchozího judikátu ztotožňuje, a konstatuje, že se v případě souhlasu podle § 15 odst. 2 SZ jedná o závazné stanovisko. Navíc upozorňuje, že Metodické doporučení MMR¹³¹ „*je pouhým interním výkladem ústředního správního orgánu, který není pro účely tohoto soudního řízení nijak závazný (čl. 95 odst. 1 Ústavy)*.“¹³² Když vezmeme v úvahu obecnou úlohu judikatury, tedy sjednocovat výklad právních předpisů, a závěry několika výše uvedených rozsudků, nelze než se ztotožnit se závěrem, že – i přes snahu MMR soustředit se pouze na formální stránku a opomíjet obsah souhlasu podle § 15 odst. 2 SZ – se jedná o závazné stanovisko. Na závěr výkladu o právní povaze souhlasu je vhodné doplnit, že Ústavní soud, se rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 176/2012–140 zabýval v rámci podané

¹²⁹ Srov. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.09.2014, č.j. 1 As 176/2012–140, op. [cit. 2016-08-17], který v bodě [59] pro osvětlení této problematiky uvádí příklad na postavení Ministerstva dopravy při povolování dálnic.

¹³⁰ Je otázkou, jak bude od 01.01.2018 vypadat v reálu vzájemná součinnost, převzetí obsahu závazných stanovisek do výroku a odůvodnění finálního rozhodnutí, a také jaká bude pozice pracovníků správních orgánů a dotčených orgánů (např. jestli se z pracovníků stavebních úřadů stanou jen zmiňovaní administrátoři). Na toto pouze upozorňuji v souvislosti s novelou stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., kdy je znovu zavedeno územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, viz § 94a an. SZ. Dále se zavádí podle § 94j an. SZ společné územní a stavební řízení, resp. společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí podle § 94q an. SZ, jejichž výsledkem je společné povolení. Právě při těchto řízeních se naplno projeví výše uvedené problémy a zavčasu a optimálně nastavená právní úprava i úprava vnitřních předpisů v rámci OÚORP.

¹³¹ METODICKÉ DOPORUČENÍ, 2013, op. [cit. 2016-08-17].

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č.j. 10 As 211/2014–43, [cit. 2016-08-18], [online], www.nssoud.cz.

ústavní stížnosti ve svém usnesení sp. zn. II.ÚS 3831/14 ze dne 6. 5. 2015¹³³. Ústavní soud sice konstatoval, že ze strany Nejvyššího správního soudu a nižších soudních instancí došlo k procesním vadám řízení, ale zároveň v otázce posouzení právní povahy souhlasu, tj. že se jedná o závazné stanovisko a v případě odvolání směřujícího proti obsahu souhlasu podle § 15 odst. 2 SZ má být postupováno podle § 149 odst. 4 SŘ, nevytkl žádné pochybení.

Souhlas samotný je vydáván na žádost stavebníka jako podklad pro povolovací řízení vedené u speciálního stavebního úřadu pro stavby vyjmenované v § 15 odst. 1 SZ (např. stavby vodních děl). Souhlas vydává obecný stavební úřad příslušný k vydání územního rozhodnutí (případně jeho zjednodušených forem). Účelem souhlasu je zajistit soulad vydaného územního rozhodnutí a podmínek v něm uvedených s podklady pro budoucí povolení speciálního stavebního úřadu. V § 15 odst. 2 věta poslední SZ je pak uvedena situace, kdy se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, pak obecný stavební úřad vydává v současnosti¹³⁴ pouze vyjádření, které osvědčuje soulad se záměry územního plánování.

Vzhledem k závěru, že se v případě souhlasu dle § 15 odst. 2 SZ jedná o závazné stanovisko, uplatní se i příslušná ustanovení správního řádu vztahující se k opravným prostředkům, vztahům dotčených orgánů atd., které byly probírány už výše.

5.7 EIA

Ochrana životního prostředí je velmi důležitým společenským úkolem. Aby bylo možné určit, zda a v jakém rozsahu může mít připravovaný záměr vliv na životní prostředí, je nutné tuto otázku nejprve posoudit. Právní rámec posuzování vlivů na životní prostředí dává právo EU (směrnice EHS, ES, resp. EU) a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který tyto směrnice implementuje do českého právního řádu. Předmětem posuzování v režimu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou podle § 1 odst. 2 ZEIA záměry a koncepce, „*jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí.*“ V této podkapitole se budeme věnovat

¹³³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6.5.2015, sp.zn. II.ÚS 3831/14, publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení (U 7/77 SbNU 943), [cit. 2016-08-17], [online], <http://nalus.usoud.cz>.

¹³⁴ Novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit. (účinnou od 01.01.2018), se úprava § 15 odst. 2 *in fine* SZ změnila tak, že „[j]estliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí závazné stanovisko podle § 96b.“

posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (dále jen „EIA“, upraveno v ustanoveních § 4 - 9e ZEIA, zkr. EIA z anglického *environmental impact assessment*¹³⁵) a výstupům, které vyplynou z tohoto posuzování, nebudeme se tedy zabývat posuzováním vlivů koncepcí na životní prostředí (dále jen „SEA“, upraveno v ustanoveních § 10a – 10i ZEIA¹³⁶, zkr. SEA z anglického *strategic environmental assessment*). Účelem EIA je „ochrana životního prostředí spolu s uplatňováním zásady prevence a předběžné opatrnosti. Rozdílnost závazného stanoviska [dotčeného orgánu dle stavebního zákona – pozn. autora] a ... EIA spočívá především v míře komplexnosti náhledu na ochranu životního prostředí. Zatímco při vydávání ... EIA je objektem posuzování životní prostředí jako celek, v případě vydávání jednotlivých závazných stanovisek je objektem ta složka životního prostředí, kterou má dotčený orgán ... hájit.“¹³⁷ Proces EIA se skládá z fáze oznámení (oznamovatel předloží oznámení záměru, viz § 6 ZEIA), zjišťovacího řízení (cílem je upřesnění informací pro dokumentaci záměru a zjištění, zda má být záměr dále posuzován¹³⁸, viz § 7 ZEIA), zpracování a vyhodnocení dokumentace (viz § 8 ZEIA), zpracování posudku (viz § 9 ZEIA), veřejného projednání (viz § 17 ZEIA) a vydání závazného stanoviska podle § 9a odst. 1 ZEIA. O dalším postupu, který následuje po vydání stanoviska EIA, pojednám níže v této podkapitole.

Správní akt, který je výsledkem procesu EIA, vydává buď Ministerstvo životního prostředí podle § 21 písm. c) ve spojení s § 3 písm. f) ZEIA nebo podle § 22 písm. a) ve spojení s § 3 písm. f) ZEIA „orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je navržen záměr“. Správní orgán, který vydává stanovisko EIA, je označován v zákoně pojmem příslušný úřad. Abychom získali odpověď na otázku, který z příslušných úřadů bude posuzovat záměr, je nutné nahlédnout do přílohy č. 1 ZEIA. Příloha č. 1 obsahuje tabulku, v níž jsou uvedeny typy záměrů, a u každého typu se dozvídáme, do které kategorie (sloupec kategorie I – záměry vždy podléhající posouzení, a sloupec kategorie II - záměry vyžadující zjišťovací

¹³⁵ Od 01.10.2018 je novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., rozšířena úprava posuzování vlivů záměrů na životní prostředí o § 10 ZEIA v novém znění s označením ustanovení – Zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů stavebních záměrů na životní prostředí. V § 10 ZEIA jsou upraveny vazby na stavební zákon u záměrů povolovaných ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

¹³⁶ Pouze doplňuji, že § 11 – 14b ZEIA upravují mezistátní posuzování, tj. posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky. Část výše uvedených ustanovení se týká posuzování záměrů a další část posuzování koncepcí.

¹³⁷ POLÁČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 24.

¹³⁸ Záměry podle § 4 odst. 1 písm. a) ZEIA (záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I a změny těchto záměrů ...) jsou posuzovány vždy, ostatní záměry uvedené v § 4 odst. 1 písm. b) – h) ZEIA procházejí zjišťovacím řízením.

řízení¹³⁹). Obě kategorie obsahují členění na sloupec MŽP (k posouzení je příslušné MŽP) a sloupec KÚ (příslušný k posouzení je orgán kraje). V příslušném sloupci je u typu záměru označený, který úřad je příslušný. K rozčlenění typů záměrů z hlediska příslušnosti správních orgánů k posouzení vlivů bylo přistoupeno z důvodu velikosti potencionálního zásahu do životního prostředí, kdy MŽP je z důvodu celorepublikové působnosti a vyšší odbornosti pracovníků příslušné k posouzení významnějších záměrů. Výstupem z procesu EIA je podle § 9a odst. 1 ZEIA stanovisko EIA, které má po novele provedené zákonem č. 39/2015 Sb., formu závazného stanoviska. Zákon o posuzování vlivů v dalším textu používá pro závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí legislativní zkratku „stanovisko“. Na stanovisko EIA se uplatní až na výjimky obecná úprava ve správním řádu o závazných stanoviscích, o níž je pojednáno v kapitole 5, tj. není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti osob, ani závazně neurčuje, že osoby určitá práva či povinnosti mají nebo nemají) a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Stanovisko EIA je úkonem podle části čtvrté správního řádu. Z hlediska obsahu musí stanovisko EIA splňovat náležitosti dané správním řádem pro správní rozhodnutí¹⁴⁰. Podle § 154 SŘ je dáno, stejně jako pro ostatní závazná stanoviska, přiměřené použití „*ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí*“¹⁴¹. Náležitosti stanoviska EIA jsou dále upraveny v příloze č. 6 ZEIA. Část I. bodu 8 přílohy č. 6 ZEIA stanoví, že stanovisko EIA musí obsahovat podmínky pro přípravu záměru, jeho výstavbu, provoz a ukončení provozu (účelem těchto podmínek je předejít, vyloučit, snížit, popřípadě kompenzovat negativní vlivy záměru na životní prostředí a veřejné zdraví.). Stanovisko EIA obsahuje po formální stránce, vzhledem k přiměřenému použití ustanovení o rozhodnutí, výrokovou část a odůvodnění. V případě kladného závazného stanoviska EIA jsou stanoveny podmínky, které je správní orgán vedoucí navazující řízení¹⁴² povinen zapracovat do

¹³⁹ Pouze upřesňuji, že i záměry z kategorie I vyžadují zjišťovací řízení, jen je cílem upřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace, viz § 7 odst. 1 ZEIA.

¹⁴⁰ BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. Str. 79; I pro stanovisko EIA nabude účinnosti nový odstavec 2 stanovící náležitosti závazných stanovisek ve správním řádu, blíže viz citace v podkapitole vydávání a náležitosti závazného stanoviska.

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2009, čj. 9 As 21/2009–150, op. [cit. 2017-02-20].

¹⁴² Oproti dřívější úpravě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí současná novelizovaná úprava (s účinností od 01.11.2017) obsahuje podrobnější definici pojmu navazující řízení. Je to takové řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o 1. územní řízení, 2. stavební řízení, 3. společné územní a stavební řízení, 4. opakované stavební řízení, 5. řízení o dodatečném povolení stavby, 6. řízení o povolení hornické činnosti, 7. řízení o

svého rozhodnutí. Pokud je záměr zpracován ve více variantách, je ve výroku stanoviska EIA každá varianta posouzena samostatně. Příslušný úřad přitom nerozhoduje o výběru variant, jeho úkolem je posoudit přípustnost variant a stanovit pro ně podmínky. U varianty s největším dopadem na životní prostředí lze podle komentáře očekávat vydání negativního závazného stanoviska, protože bylo prokázáno, že existují šetrnější varianty. Dále komentář upozorňuje na nutnost kvalitního odůvodnění (odpovídajícího odůvodnění rozhodnutí), obsahujícího zejm. předpokládané vlivy záměru na životní prostředí, posouzení technického řešení ve světle nejvyššího dosaženého standardu z hlediska dopadu na životní prostředí, stanovení pořadí variant a vypořádání vyjádření k dokumentaci¹⁴³ (o vyjádřeních se nerozhoduje)¹⁴⁴. Stanovisko EIA se podle § 9a odst. 2 ZEIA zasílá oznamovateli, dotčeným správním orgánům¹⁴⁵, dotčeným ÚSC, je evidováno krajským úřadem a zasílá se k evidenci MŽP (i z důvodu možnosti provedení přezkumného řízení). Příslušný úřad zajišťuje v souladu s § 16 ZEIA zveřejnění

stanovení dobývacího prostoru, 8. řízení o povolení činnosti prováděné hornickým způsobem, 9. řízení o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami, 10. řízení o vydání integrovaného povolení, 11. řízení o vydání povolení provozu stacionárního zdroje, 12. řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, 13. řízení, v němž se vydává rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění záměru, není-li vedeno žádné z řízení podle bodů 1 až 12, a 14. řízení o změně rozhodnutí vydaného v řízeních podle bodů 1 až 13 k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě, má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska. Viz § 3 písm. g) ZEIA ve znění novelizovaném zákonem č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Blíže také sněmovní tisk č. 1003, (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-11-17], [online], <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=7&T=1003>.

¹⁴³ Podle § 9 odst. 7 ZEIA zasílá (a to i po novele provedené zákonem č. 326/2017 Sb., op. cit.) příslušný úřad posudek oznamovateli, DSÚ (nově dotčeným orgánům) a dotčeným ÚSC a zveřejňoval posudek na internetu a zajišťoval jeho zveřejnění postupem podle § 16 ZEIA. Původní ustanovení § 9 odst. 8–10 ZEIA byly ze zákona od 01.11.2017 bez náhrady vyřazeny. Veřejnost, dotčená veřejnost, DSÚ a dotčené ÚSC již nebudou mít právo podávat vyjádření k posudku. Zpracovatel posudku tak nebude z povahy věci vypořádávat písemná vyjádření a dále byla z jeho činnosti vyřazena povinnost zpracovat návrh stanoviska EIA. Posudek bude tedy sloužit v rámci procesu EIA pouze jako podklad pro stanovisko EIA, které připravuje (nově) a vydává příslušný úřad. Blíže viz důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk č. 927 (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, cit. [2017-11-17], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=120459>. V souvislosti s novelou stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., již nebude příslušný úřad od 01.01.2018 posudek rozesílat (z důvodů uvedených výše). Posudek bude i od 01.01.2018 zveřejňován příslušným úřadem v informačním systému EIA, blíže viz důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterou se mění i zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů., sněmovní tisk č. 1003 (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, cit. [2017-11-17], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=116230>.

¹⁴⁴ BAHÝLOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA, 2015, op. cit. str. 82.

¹⁴⁵ Zákonodárce jako by se nemohl rozhodnout jaký pojem používat, případně nejsou nejnovější novely ZEIA dotažené do konce. Před novelou ZEIA účinnou od 01.11.2017 používal zákon pro dotčené orgány podle § 3 odst. e) ZEIA označení dotčený správní úřad v celém rozsahu zákona. Po novele bylo označení dotčený správní úřad nahrazeno obecně používaným označením dotčený orgán. ZEIA, ale používá nejen označení dotčený orgán, ale i dotčený správní úřad, dotčený správní orgán. U novely účinné od 01.01.2018 situace pro změnu vypadá jako, když se chtěl zákonodárce vrátit k pojmu dotčený správní úřad. Problém zřejmě vznikl, protože obě novely (sněmovní tisky 1003 a 927) byly schvalovány ve stejném období a nebylo jisté, jestli budou schváleny obě novely, resp. novela, která zakomponovala revidovanou evropskou směrnici, schválena být musela, protože hrozila ztráta dotací.

stanoviska na internetu a úředních deskách ÚSC.¹⁴⁶ Platnost stanoviska je stanovena v § 9a odst. 3 ZEIA na 7 let s možností prodloužení. Postup v navazujícím řízení v případě, kdy bylo vydáno negativní stanovisko EIA je upraven v § 149 odst. 3 SŘ a byl podrobněji vysvětlen v kapitole o závazných stanoviscích, stejně jako postup v případě kolize podmínek ve stanovisku EIA s podmínkami v jiném závazném stanovisku.

Jak již bylo uvedeno výše, proces EIA není správním řízením¹⁴⁷ a výstupem je stanovisko EIA. Stanovisko EIA je závazným podkladem pro navazující řízení. To, že proces EIA není správním řízením, je možné dovodit i ze závěru zjišťovacího řízení, kdy v ustanovení § 7 odst. 6 ZEIA je stanoveno, že pokud záměr nebude posuzován podle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, vydává příslušný úřad rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Proces EIA však zároveň nelze srovnávat s procesem, jehož výsledkem je vydání běžného závazného stanoviska. Proces EIA se liší nejen komplexním přístupem k ochraně životního prostředí, ale i možnostmi vstupu veřejnosti do „řízení“, a dále prostředky obrany, které jsou dostupné v jednotlivých fázích. Z hlediska oznamovatele jsou kladeny velké nároky na zajištění podkladů a ve většině případů hradí náklady na proces EIA (viz § 18 ZEIA). Proces EIA je zahájen oznámením záměru oznamovatelem¹⁴⁸. Oznamovatel zajišťuje dokumentaci záměru zpracovanou autorizovanou osobou. Příslušný úřad zajišťuje zpřístupňování informací pro širokou veřejnost (činí tak i orgán vedoucí navazující řízení) a posudek k dokumentaci. Posudek vyhotovuje opět autorizovaná osoba (odlišná od osoby zpracovávající dokumentaci). Ohledně přístupu veřejnosti do procesu EIA je oproti běžnému závaznému stanovisku, kde figuruje pouze žadatel, rozdíl opravdu markantní. Zákon přitom rozlišuje běžnou veřejnost a tzv. dotčenou veřejnost¹⁴⁹. V procesu dále vystupují kromě příslušného úřadu, který vydává

¹⁴⁶ V souvislosti s novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., zajišťuje obecný stavební úřad v navazujícím řízení, resp. v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí např. podle § 94f odst. 2 SZ zveřejnění informace o vydání závazného stanoviska EIA.

¹⁴⁷ FRANK BOLD, poradna. *Zapojte se do povolování stavby nebo záměru*, Praha: Frank Bold, poradna, aktualizováno k právnímu stavu 8. 1. 2017, 6 s., [cit. 2017-02-20], [online], <http://frankbold.org/poradna/kategorie/eia-a-ippc/rada/zapojte-se-do-povolovani-stavby-nebo-zameru>.

¹⁴⁸ Novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., bude opětovně zahajován proces EIA i podáním žádosti o pro společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

¹⁴⁹ Podle § 3 písm. i) ZEIA je dotčenou veřejností 1. osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech, 2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.

stanovisko EIA, také dotčené ÚSC a dotčené orgány (dotčené správní úřady). V jednotlivých fázích je veřejnost informována pomocí úředních desek a internetu. Na zveřejnění informací tímto způsobem jsou navázány další úkony a lhůty např. pro zaslání vyjádření dle § 6 odst. 7 ZEIA. Obecně platí, že všechny zúčastněné subjekty mají možnost vyjádřit se k jednotlivým fázím, a to pouze v dané fázi (oznámení, dokumentace). Vyjádření se zapracovávají do dalších etap procesu EIA, jsou jejich podkladem a je nutné se s nimi vypořádat.¹⁵⁰

Teprve po vydání stanoviska podle § 9a odst. 1 ZEIA může oznamovatel požádat správní orgán o provedení navazujícího řízení (s počátkem řízení je spojen institut tzv. *coherence stamp* podle § 9a odst. 6 ZEIA¹⁵¹, o kterém pojednám níže). Správní orgán vedoucí navazující řízení si musí být vědom, které záměry podléhají EIA, ale neodpovídá za to, jak tuto otázku vyhodnotil příslušný úřad EIA. V jeho odpovědnosti však je, že vydá rozhodnutí jen v případě, že záměr byl příslušnému úřadu řádně oznámen¹⁵². Podle § 9b odst. 3 ZEIA je navazující řízení vždy řízením s velkým počtem účastníků. Podkladem pro rozhodování jsou podle odstavce 5 téhož paragrafu kromě závazných stanovisek vydaných příslušným úřadem také dokumentace, popřípadě oznámení a připomínky veřejnosti. Dotčená veřejnost definovaná v § 3 písm. i) bod 2 ZEIA se může stát oznámením podaným v 30denní lhůtě účastníkem navazujícího řízení, i když se předtím neúčastnila procesu EIA (viz § 9c odst. 3 písm. b) ZEIA).

K možnostem obrany v rámci procesu EIA a v navazujícím řízení, lze uvést, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 ZEIA¹⁵³, má (stejně jako oznamovatel) podle § 7 odst. 6 ZEIA možnost odvolání proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení a následně se může správní žalobou domáhat zrušení rozhodnutí podle odstavce 9. Stejně možnosti opravných prostředků upravuje zákon i vůči navazujícímu rozhodnutí, tedy rozhodnutí vydanému ve správním řízení navazujícím na proces EIA. Zákonem vymezená dotčená veřejnost může podle

¹⁵⁰ Zvláštností stanovisko EIA bylo do 30.10.2017, že návrh stanoviska připravoval, podle již zrušeného ustanovení § 9 odst. 10 ZEIA zpracovatel posudku, tj. autorizovaná osoba, a ne příslušný úřad. Viz novela zákona č. 326/2017 Sb., op. cit.

¹⁵¹ *Coherence stamp* se z povahy věci neuplatní od 01.01.2018 v režimu (Územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí podle § 94a an. SZ nebo společného územního a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí podle § 94q an. SZ) po novele provedené zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit. S žádostí k vydání rozhodnutí ve zmíněných režimech budou totiž podávány i podklady pro posouzení vlivu záměru na životní prostředí. Nebude tedy žádná samostatná žádost o posouzení vlivu. Mezi procesem EIA a navazujícím řízením by neměla být žádná prodleva, resp. proces EIA bude součástí územní řízení nebo společného územního a stavební řízení.

¹⁵² BAHÝLOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA, 2015, op. cit. str. 83.

¹⁵³ Právnícká osoba založená k ochraně životního prostředí, Viz § 3 písm. i) bodě 2 ZEIA op. cit. (předchozí strana práce).

§ 9c odst. 4 ZEIA podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, i když nebyla účastníkem řízení v prvním stupni. Ustanovení § 9d odst. 1 ZEIA umožňuje dotčené veřejnosti domáhat se žalobou zrušení navazujícího rozhodnutí a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely podání žaloby byla zákonem vytvořena nevyvratitelná právní domněnka, že dotčená veřejnost má práva, která mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena. Z předchozího textu je patrné, že implementací směrnic EU a mezinárodních úmluv do českého právního řádu, často pod tlakem Komise a hrozbou infringementu, získala veřejnost, zejm. dotčená veřejnost, rozsáhlé možnosti v oblastech získávání informací o připravovaných záměrech, účasti na procesu EIA a v navazujícím řízení a dále širší možnosti obrany proti vydávaným správním aktům. Až čas ukáže, jestli jsme se vydali správnou cestou nebo jenom směrem k nekonečnému kolečku obstrukcí a opravných prostředků, což může ve výsledku ochraně životního prostředí spíše uškodit¹⁵⁴.

Stanovisko EIA podle předchozí úpravy bylo aktem *sui generis* a nebylo samostatně přezkoumatelné¹⁵⁵ ve správním soudnictví. Stanovisko bylo možné přezkoumat stejně jako současné závazné stanovisko EIA až v rámci správní žaloby směřující proti navazujícímu rozhodnutí. Správní soudy při posuzování kauz podle předchozí právní úpravy nedospěly k závěru, že by stanovisko EIA bylo závazným stanoviskem. Současné závazné stanovisko EIA, resp. jeho obsah je možné napadat postupem podle § 149 odst. 4 SŘ stejně jako u ostatních závazných stanovisek, tj. při podání opravného prostředku proti navazujícímu rozhodnutí. Stanovisko také podléhá přezkumnému řízení podle § 149 odst. 5 SŘ. Podrobněji je o těchto postupech pojednáno v podkapitole věnující se přezkumu závazných stanovisek.

Když se vrátíme k předchozí úpravě před novelou provedenou zákonem č. 39/2015 Sb., mělo původně stanovisko EIA podle § 10 odst. 1 ZEIA (před novelou) povahu tzv. jiného úkonu podle části čtvrté správního řádu. Pro navazující řízení vedené správním úřadem bylo stanovisko procesní podmínkou v souladu s § 10 odst. 4 věta třetí ZEIA (před novelou)

¹⁵⁴ Např. zdržováním řízení o výstavbě obchvatu velkých měst dochází ke zhoršení životního prostředí v těchto městech.

¹⁵⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.08.2007, č.j. 1 As 13/2007-63, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 2/2008, Ročník 6, Rozhodnutí č: 1461, Str. 121, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2017-02-20], [online], www.nssoud.cz.

spočívající v tom, že bez vydání stanoviska nemohlo být vydáno finální rozhodnutí. Podle § 10 odst. 4 věta pátá ZEIA (před novelou) měl správní úřad vedoucí navazující řízení za povinnost vzít v úvahu obsah stanoviska, přičemž se požadavky ochrany životního prostředí nemusel řídit, pokud svůj postup řádně odůvodnil v souladu s větou šestou a poslední zmiňovaného ustanovení. Nedostatečnou závaznost stanoviska EIA podle předchozí úpravy a omezené možnosti soudního přezkumu dlouhodobě vytýkala České republice Komise. Ke změně právní úpravy nakonec došlo postupně až v důsledku tlaku Evropské komise, zahájeného řízení o porušení smlouvy a související hrozby zastavení čerpání prostředků z evropských fondů.¹⁵⁶

Nyní se krátce zaměříme na jeden z nových institutů, tzv. *coherence stamp*, které potvrzuje totožnost záměru se záměrem prošlým procesem EIA. Institut *coherence stamp* je upraven v § 9a odst. 6 ZEIA¹⁵⁷ a jedná se o ověřovací (verifikační) závazné stanovisko EIA, jehož účelem je ověřit (na základě podkladů pro navazující řízení), zda nedošlo k takovým změnám v záměru od vydání stanoviska EIA, které by mohly mít významný negativní vliv¹⁵⁸ na životní prostředí. Pokud nastane taková situace a dojde např. ke zvýšení kapacity a rozsahu záměru, vydá příslušný úřad negativní závazné stanovisko, což má za následek postup podle § 149 odst. 3 SŘ a zamítnutí žádosti o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení (příslušný orgán má v navazujícím řízení postavení dotčeného orgánu). Pokud ke změnám záměru nedošlo je vždy vydáváno souhlasné závazné stanovisko.¹⁵⁹ *Coherence stamp* je podle komentáře

¹⁵⁶ K historii právní úpravy blíže Viz MŽP. *Mýty a fakta o problému zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v České republice*, Praha: MŽP, 2016, [cit. 2017-02-20], [online], https://www.mzp.cz/cz/news_160505_EIA_myty_fakta; Ohledně vytýkaných chyb právní úpravy se jednalo o následující: 1) nedostatečná závaznost výstupů z procesu EIA a možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení, 2) jednotlivá ustanovení směrnice EIA nebyla aplikována na navazující povolovací řízení, 3) nedostatečně zajištěná účast veřejnosti v navazujících řízeních, 4) nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníků dotčené veřejnosti, 5) v právní úpravě chybějící institut tzv. *coherence stamp*, tj. ověřovacího stanoviska EIA pro navazující řízení; k nápravě došlo až novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a stavebního zákona vydaná ve sbírce pod č. 39/2015 Sb.

¹⁵⁷ Před novelou provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., op. cit., se úprava *coherence stamp* nacházela v § 9a odst. 4 a 5 ZEIA. Také se změnilly lhůty pro zahájení „procesu“ *coherence stamp*. Původně měl oznamovatel za povinnost předložit dokumentaci pro navazující řízení nejméně 30 dnů před podáním žádosti. Nově tak má učinit nejdříve 90 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení a nejpозději v den podání žádosti.

¹⁵⁸ Důvodová zpráva v tomto směru uvádí: „*Navrhovaná právní úprava nepředjímá nutnost naprosté identity mezi záměrem posuzovaným v rámci procesu posouzení vlivů záměru na životní prostředí a záměrem povolovaným v navazujícím řízení.*“ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk č. 299 (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-02-20], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>.

¹⁵⁹ Úprava před novelou provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., op. cit., stanovila že v případě nezjištění odchylek mezi oběma záměry (tj. záměrem, jenž prošel EIA, a záměrem předkládaným do navazujícího řízení) nebo drobných odchylek bez významného negativního vlivu na životní prostředí se s výsledkem ověřování pouze obeznámí oznamovatel a správní orgán, jež vede navazující řízení, a to za pomoci přípisu, který má povahu úkonu podle části čtvrté správního řádu. Podle předchozí

vydáváno v samostatném kvazi řízení v rámci, kterého je ověřována totožnost záměru předkládaného v navazujícím řízení se záměrem, který prošel procesem EIA. V tomto kvazi řízení dotčený orgán zkoumá soulad záměrů pouze z věcné stránky, ale už nezkoumá platnost původního stanoviska EIA, což je úkolem až navazujícího řízení¹⁶⁰. Pokud jsou splněny podmínky pro vydání verifikačního stanoviska, resp. stanoviska EIA, může být pozitivním výstupem verifikován i záměr, který se odchýlil od záměru, ale prošel procesem EIA. *Coherence stamp* má tedy nejen stránku ověřovací, ale může mít i aprobující, čímž jsou šetřeny náklady za nový proces EIA¹⁶¹. Závazné stanovisko *coherence stamp* podle § 9a odst. 6 *in fine* ZEIA určuje s přihlédnutím k podkladům, které podmínky uvedené ve stanovisku EIA jsou vzhledem k změnám neproveditelné.

V případě záměrů, u nichž bylo vydáno stanovisko EIA před účinností zákona č. 39/2015 Sb., se uplatní postup stanovený přechodnými ustanoveními v čl. II bodu 1. Článek II je výsledkem snahy Komise, aby se nové postupy v procesu EIA uplatnily i na záměry, u kterých došlo k zahájení procesu EIA před účinností novely. Tyto zahájené procesy se mají dokončit podle novelizované úpravy. Tento postup se uplatní i na procesy vedené podle zrušeného zákona č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Cílem novely z roku 2015 bylo mimo jiné splnění podmínky Komise (a tím zajištění možnosti čerpání prostředků z EU), aby stanoviska EIA vydaná před účinností novely prošla ověřením kompatibility s pravidly stanovenými právem EU a novelizovaným právem národním. Přechodná ustanovení proto pro tyto případy upravují další typ ověřujícího závazného stanoviska, v němž příslušný orgán určí, které podmínky z původního stanoviska EIA jsou povinny orgány vedoucí navazující řízení převzít do výroku svého rozhodnutí. Převzaté podmínky tak ověřujícím závazným stanoviskem získají závaznou povahu. V případě, že není možné vydat souhlasné ověřující závazné stanovisko, je nutné nové posouzení záměru podle § 4 ZEIA¹⁶².

úpravy § 9a odst. 5 ZEIA příslušný úřad vydával závazné stanovisko k ověření změn záměru vždy (tedy i souhlasné), pokud je navazujícím řízením stavební řízení, a dále také v případě, že navazujícím řízením je řízení o změně stavby před jejím dokončením. Viz BAHÝLOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA, 2015, op. cit. str. 87.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid, str. 85. Záměry podle komentáře nemusí vykazovat absolutní shodu, postačí, aby změny záměru posuzované v *coherence stamp* neměly významný vliv na ŽP.

¹⁶² K tomu viz důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., op. [cit. 2017-02-20].

Proces EIA se stal často diskutovanou politickou otázkou vzhledem k hrozbě ztráty možnosti čerpání evropských dotací zvláště u prioritních dopravních záměrů¹⁶³. Označení prioritní dopravní záměr používá v zákoně o posuzování vlivu na životní prostředí nově § 23a¹⁶⁴, který byl vložen novelou provedenou zákonem č. 256/2016 Sb. účinnou od 5.8.2016. Ustanovení § 23a ZEIA nejen, že určuje příslušný úřad, kterým je MŽP, ale i postup u těchto „starých“ stanovisek. Vláda u prioritních dopravních záměrů vyjednala s Komisí výjimku z opakování procesu EIA¹⁶⁵, za podmínky, že seznam těchto staveb stanovený nařízením (nařízení vlády č. 283/2016 Sb. o stanovení prioritních dopravních záměrů) nebude dále rozšiřován. Dalším limitem bylo i stanovení konečného termínu, do kdy je možné podat žádost (do 31.01.2017) o vydání závazného stanoviska. U těchto klíčových dopravních staveb zákonodárce určil v § 23a odst. 3 ZEIA, že k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí se vydává závazné stanovisko a nevyžaduje se v navazujících řízeních stanovisko podle § 9a odst. 1 ZEIA.¹⁶⁶ Platnost závazného stanoviska podle odstavce 3 je 5 let, ale není možné platnost, oproti standardnímu stanovisku EIA, prodloužit (tyto časové limitace jsou naplněním podmínek Komise). Závazné stanovisko se vydává na žádost oznamovatele spolu s dalšími podklady (např. popis aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví) a příslušný úřad přihlíží k účinným předpisům z oblasti životního prostředí a ochrany zdraví (požadavek Komise). Závazné stanovisko i podklady se zveřejňují na internetu. Úkolem příslušného úřadu v navazujícím řízení je ověření, že nedošlo ke změnám prioritního dopravního záměru proti stavu při vydání závazného stanoviska podle § 23a odst. 3 ZEIA (neporovnává se stanoviskem o hodnocení vlivů podle úpravy z roku 1992), které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, přičemž se využijí ustanovení

¹⁶³ K tomu viz ZPĚVÁČKOVÁ, Barbora. *Poslanci řešili průšvih s dopravními stavbami. Selhal jste, vytkl Laudát ministru Brabcovi*. Článek na Novinky.cz, [cit. 2017-02-20], [online], <https://www.novinky.cz/domaci/402588-poslanci-resili-prusvih-s-dopravnimi-stavbami-selhal-jste-vytkl-laudat-ministru-brabcovi.html>; dále viz Projednávání bodu pořadu schůze PSP ČR. *Informace členů vlády k očekávanému zastavení výstavby silnic, dálnic a železnic*, Poslanecká sněmovna PČR, stenožáznam, 46. schůze z 5.5.2016, [cit. 2017-02-20], [online], <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/046schuz/bqbs/b00800101.htm>.

¹⁶⁴ Prioritním dopravním záměrem se podle § 23a odst. 1 ZEIA rozumí pro účely tohoto zákona záměr: a) který se nachází na transevropské dopravní síti, b) pro který bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. března 2015, c) pro který bylo vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“) a, d) který stanoví vláda nařízením.

¹⁶⁵ K tomu MŽP. *Vláda stvrdila seznam prioritních staveb, u kterých nebude nutné opakovat proces posuzování vlivů na životní prostředí*, Praha: MŽP, 2016, 2 s., [cit. 2017-02-20], [online], https://www.mzp.cz/cz/news_250816_vlada_narizeni_EIA.

¹⁶⁶ Při tomto postupu se nepoužijí ustanovení § 6–9 a je tedy (mimo jiné) vyloučeno zapojení veřejnosti a dotčených ÚSC.

§ 9a odst. 4 a 5 ZEIA¹⁶⁷ o *coherence stamp*. Nová právní úprava v § 23a ZEIA obsahuje podle mého názoru i některá nadbytečná ustanovení upravující postupy, které jinak vyplývají z obecné úpravy závazných stanovisek v § 149 SŘ. Jedná se zejména o zamítnutí žádosti o vydání finálního rozhodnutí v případě negativního závazného stanoviska (§ 149 odst. 3 SŘ vs. § 23a odst. 8 *in fine* ZEIA) a dále o zahrnutí podmínek ze závazných stanovisek do navazujícího rozhodnutí (§ 149 odst. 1 SŘ vs. § 23a odst. 9 ZEIA¹⁶⁸). Vzhledem k zvláštnostem dopravních staveb se na ně neuplatní přechodná ustanovení novely provedené zákonem č. 39/2015 Sb. Jak je vidět z předchozího pojednání o stanovisku EIA, z původně pouze procesně závazného aktu *sui generis*, vývojem národní právní úpravy, vlivem evropské právní úpravy, tlakem orgánů EU a možnosti ztráty evropských dotací, se tento správní akt stal závazným stanoviskem. Vlivem zmíněných faktorů byly do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zakomponovány i další závazná stanoviska. Všechna tato závazná stanoviska mají zajistit, aby byla zajištěna dostatečná ochrana jednotlivých složek životního prostředí a přístup veřejností do řízení.

6 DALŠÍ TYPY PODKLADOVÝCH AKTŮ

6.1 Společné charakteristiky dalších podkladových aktů

Předmětem předchozí kapitoly této práce byly závazná stanoviska, která jsou závaznými podkladovými akty. Tato kapitola se zaměřuje na další typy podkladových aktů a podkladů, s použitím několika příkladů se zaměřením na vyjádření NPÚ a vyjádření dotčených orgánů, resp. dotčených správních úřadů podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Zatímco závazné stanovisko je podrobněji upraveno v § 149 SŘ, další podkladové akty¹⁶⁹ takovou úpravu postrádají. Zvláštní právní předpisy určují, kdy jsou vydávána závazná stanoviska a kdy jiné akty „nižší“ síly. *„Některé zvláštní právní předpisy přímo stanovují povinnost vydat závazné stanovisko ..., jiné však používají odlišné pojmy pro vydání správních aktů dotčených*

¹⁶⁷ Zřejmě se jedná o chybu při přípravě novely provedené zákonem č. 326/2017 Sb., op. cit., protože coherence stamp je od 01.11.2017 upraveno v ustanovení § 9a odst. 6 ZEIA.

¹⁶⁸ Finální rozhodnutí (tj. rozhodnutí vydané v navazujícím řízení) musí podle § 23a odst. 9 ZEIA obsahovat i opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí, které stanovily závazná stanoviska vydaná dle této zvláštní právní úpravy.

¹⁶⁹ Někdy také označované jako další správní akty, jiné správní úkony, jiné akty, jiné správní akty, jiné úkony (pojem podle § 158 SŘ), jiné akty podle části čtvrté, další akty podle části čtvrté, další jiné akty podle části čtvrté, ostatní akty podle části čtvrté. V této kapitole práce je preferováno, pokud to není na újmu použití méně označení totožného aktu. U těchto aktů je využíváno označení další podkladový akt a jiný správní akt.

orgánů. Proto ve zvláštních právních předpisech nalezneme pojmy jako stanovisko, vyjádření, souhlas, povolení a jiné, a to přes snahu terminologii a postup dotčených orgánů sjednotit. V jiných případech se vydává přímo správní rozhodnutí v samostatném řízení.¹⁷⁰ Jak už jsme si vyložili v předchozí kapitole o závazných stanoviscích, vždy je nutno mít na paměti důsledné odlišení terminologie používané složkovými zákony a s tím související materiální povaha jednotlivých aktů. Zejména je nezbytné sledovat, zda dotčený akt je pro finální rozhodnutí závazný a jeho obsah je přebírán do výrokové části rozhodnutí, či nikoli. Důležité je také sledovat, zda akt slouží jako podklad pro následné rozhodnutí, anebo je v dané věci aktem konečným. Příkladem, kdy právní předpis ve svém ustanovení obsahuje obě varianty, může být § 44a odst. 3 ZPP. V první variantě se jedná o podkladový správní akt (závazné stanovisko), tj. úkon vydávaný dotčeným orgánem pro potřeby řízení vedeného u stavebního úřadu. V druhé variantě nastává situace, kdy stavební úřad není příslušen k vydání finálního rozhodnutí a závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, protože je aktem konečným¹⁷¹. Jak upozorňuje I. Krýsa, zákonodárce přiznal konkrétním chráněným veřejným zájmům různě „silné“ prostředky ochrany z hlediska jejich důležitosti. Těmito prostředky ochrany jsou závazná stanoviska a jiné správní akty menšího právního významu. Častá jsou také stanoviska, která neslouží jako podklad finálního rozhodnutí, a nesplňují tak znaky závazného stanoviska, ale jsou podkladem pro jiné akty.¹⁷² Jsem toho názoru (stejně jako autor), že by se na tento typ stanovisek měly analogicky vztahovat postupy týkající se závazných stanovisek¹⁷³ (problematika bude probrána dále v této kapitole).

Pro rozlišení jednotlivých typů podkladových aktů používáme „definiční test“ závazného stanoviska v souladu s § 149 odst. 1 SŘ (podrobněji viz podkapitola zabývající se

¹⁷⁰ HEGENBARTOVÁ, Milena. *Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů*. In: Stavební právo: bulletin, Česká společnost pro stavební právo, 2016, roč. XX, č. 3. Str. 7.

¹⁷¹ Příkladem, kdy právní předpis ve svém ustanovení obsahuje obě varianty, může být § 44a odst. 3 ZPP. V první variantě se jedná o podkladový správní akt (závazné stanovisko), tj. úkon vydávaný dotčeným orgánem pro potřeby řízení vedeného u stavebního úřadu. V druhé variantě nastává situace, kdy stavební úřad není příslušen k vydání finálního rozhodnutí a závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, protože je aktem konečným. Viz § 44a odst. 3 ZPP který uvádí, že „[z]ávazné 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 předpisu¹, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.“

¹⁷² Podrobněji rozebráno v kapitole Východiska právní úpravy podkladových aktů. Z hlediska hierarchie právní „síly“ prostředků ochrany, jak už bylo uvedeno, lze rozeznat následující kategorie (sestupně): 1) závazné stanovisko, 2) jiný správní akt menšího právního významu, 3) stanoviska, která jsou podkladem pro jiné akty.

¹⁷³ KRÝSA, 2014, op. cit. str. 79.

pojmem a znaky závazných stanovisek), jenž slouží k porovnání znaků závazného stanoviska uvedeného v tomto ustanovení a úpravy konkrétního podkladového aktu ve složkovém zákoně. Tímto testem nám z okruhu aktů chránících veřejný zájem v oblasti životního prostředí vystoupí kromě závazných stanovisek také další podkladové akty, které nejsou závazné pro akty navazující. Tyto další podkladové akty jsou stejně jako závazné stanovisko kvalifikovaným odborným podkladem vydávaným dotčeným orgánem, a obě skupiny aktů jsou úkony podle části čtvrté správního řádu. Další podkladové akty nejsou svou povahou rozhodnutím ani závazným stanoviskem, ale správní teorií jsou řazeny mezi tzv. jiné správní akty¹⁷⁴.

Obecnou úpravu pro vydávání jiných správních aktů, ať už pojmenovaných, tj. vyjádření, osvědčení a sdělení, či nepojmenovaných, nalezneme v části čtvrté správního řádu.¹⁷⁵ Tyto jiné správní akty často slouží jako podklad pro rozhodnutí nebo jiný úkon vydávaný za účelem ochrany životního prostředí. Při vydávání aktů podle části čtvrté správního řádu se, kromě ustanovení této části, samozřejmě uplatní základní zásady činnosti správních orgánů, resp. celá část první a vybraná ustanovení části druhé a třetí správního řádu. V případě potřeby je možné i přiměřené použití jiných ustanovení než těch, které obsahuje taxativní výčet v § 154 SŘ. Podle § 158 odst. 1 SŘ se ustanovení části čtvrté správního řádu uplatní i při provádění jiných úkonů neupravených v části první či třetí až šesté. Jak už bylo uvedeno výše, jiné akty podle části čtvrté kromě závazného stanoviska nejsou pro finální rozhodnutí závazné, ale zvláštní zákon stanoví, kdy jsou nezbytným podkladem (procesní podmínkou) pro vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu. Orgán, který vydává akt podle části čtvrté, může mít postavení dotčeného orgánu¹⁷⁶ nebo také odborné organizace¹⁷⁷. Správní orgán vydávající vyjádření má postavení dotčeného orgánu v případě, když je toto vyjádření podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, jak uvádí ustanovení § 136 odst. 1 písm. b) SŘ. Zmocnění k vydání vyjádření, které je podkladem pro správní rozhodnutí, přiznává správnímu orgánu vždy zvláštní

¹⁷⁴ Viz HEGENBARTOVÁ, 2016, op. cit. str. 15.

¹⁷⁵ Je nutné připomenout, že k těmto tzv. jiným aktům se řadí i závazná stanoviska, jejichž speciální úpravu obsahuje § 149 SŘ.

¹⁷⁶ Srov. viz § 3 odst. 1 ZPP, podle tohoto ustanovení vydávají Krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností vyjádření pro potřeby rozhodnutí o prohlášení kulturní památkou, které vydává ministerstvo kultury.

¹⁷⁷ Srov. viz § 14 odst. 6 ZPP, podle tohoto ustanovení vydává odborná organizace státní památkové péče vyjádření pro potřeby orgánu státní památkové péče, který vydává závazné stanovisko.

zákon. Tento zákon také určí, zda si vyjádření vyžádá správní orgán vydávající následný úkon nebo žadatel. Jiné akty podle části čtvrté nejsou vydávány v samostatném správním řízení, ale na jejich zpracování a vydání jsou přiměřeně využitelná další ustanovení správního řádu (tedy i o správním řízení), jak stanoví § 154 SŘ. Praktický postup vydávání jiných aktů bude obdobný jako při vydávání závazných stanovisek.

Příslušnost orgánu k vydání jiného aktu podle části čtvrti správního řádu je upravena obecně v § 154 SŘ odkazem na obdobný postup, resp. použití vyjmenovaných ustanovení části druhé správního řádu (viz § 10–13 SŘ zabývající se příslušností správního orgánu). V ustanovení § 155 odst. 1 SŘ však nalézáme zvláštní úpravu místní příslušnosti správních orgánů, podle níž, může tyto akty vydat, resp. tyto úkony učinit kterýkoli věcně příslušný správní orgán, pokud to nevyklučuje jejich povaha, zejm. není-li zapotřebí zkoumat skutkový stav nebo čerpat z evidence vedené určitým správním orgánem. Aplikaci tohoto ustanovení v případě podkladového správního aktu sloužícího jako „*kvalifikované vyjádření odborného právního názoru ze strany správního orgánu, který je povolán k ochraně zvláštních zájmů*“¹⁷⁸, si lze těžko představit. Pro vydání takovýchto aktů je potřeba nejen odborná zdatnost, ale i znalost místního prostředí a reálií, spolu se znalostí všech předpisů, správních aktů apod. uplatňujících se pro dané místo (oblast) ve vzájemných souvislostech. Proto je místní příslušnost vždy upravena speciálně v příslušném složkovém zákoně.¹⁷⁹ V případě, že bude o takový akt podle § 155 odst. 1 SŘ požádán místně nepřislušný orgán, je povinen podle § 155 odst. 3 SŘ písemně uvědomit dotčenou osobu o své nepřislušnosti a sdělit důvody svého závěru. Opravným prostředkem proti sdělení podle § 155 odst. 3 SŘ je stejně jako proti dalším aktům podle části čtvrté správního řádu postup podle § 156 SŘ. Součástí takového sdělení nepřislušného orgánu by měla být i informace o postoupení podání příslušnému orgánu podle § 12 SŘ.

¹⁷⁸ POTĚŠIL, Lukáš. *Rozhodnutí, tzv. jiné úkony a opatření obecné povahy*. In: Dny práva – Days of Law, 2. ročník mezinárodní konference pořádané PrF MU. Brno: Masarykova univerzita, 2008, [online], [cit. 2017-05-30], <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/potesil.pdf>.

¹⁷⁹ Stavební praxe by pravděpodobně uvítala za situace, kdy se stavba nachází mimo místo jejich obvyklého působení, aby jiné správní akty vydával správní orgán jim místně nejbližší, nelze ale očekávat, že dotčený orgán působící v Chebu by byl schopen, resp. dle zákona příslušen vydat např. vyjádření pro oblast Ostravy.

Komentář ke správnímu řádu upozorňuje, že podle § 154 SŘ se na vydávání aktů podle části čtvrté výslovně nevztahují ustanovení o lhůtách pro vydávání rozhodnutí. V souladu s § 154 SŘ je však dána možnost přiměřeného použití i jiných ustanovení než vyjmenovaných, z čehož vyplývá možnost přiměřeného použití obecného ustanovení o lhůtách v § 71 SŘ. Podle § 155 odst. 2 SŘ by měl správní orgán vydávat tyto akty také co nejrychleji. Komentář upozorňuje, že je při posuzování nečinnosti správního orgánu z hlediska nedodržení lhůt pro vydání dalších aktů podle části čtvrté nutné zohlednit dosavadní praxi, okolnosti a specifika postupu při vydávání těchto aktů, tj. i zohlednit složitost případu. V návaznosti na to komentář dovozuje, že ochrany před nečinností je možné se dovolat až po uplynutí přiměřené lhůty pro daný případ.¹⁸⁰

Náležitosti jiných správních aktů, jak již bylo uvedeno v kapitole o závazných stanoviscích, nejsou ve správním řádu stanoveny. Při přiměřeném využití dalších ustanovení správního řádu však podle § 154 *in fine* docházím k závěru, že je možné použít § 67 a 68 SŘ o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno výše, závazné stanovisko by z hlediska náležitostí mělo obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení. Když se nyní zaměříme na další akty podle části čtvrté, např. na vyjádření, které je podkladem pro rozhodnutí, lze dojít k závěru, že by stejně jako závazné stanovisko mělo splňovat určitá obecně platná pravidla obsažená v základních zásadách, tj. mělo by být jednoznačné, určité a přezkoumatelné. Aby mohla být tato pravidla dodržena, musí i jiné správní akty, ať už slouží jako podklad pro rozhodnutí nebo pro jiný akt, obsahovat podle mého názoru totožné náležitosti jako závazné stanovisko. Minimálně bez výrokové části a odůvodnění není jiný správní akt použitelný pro správní orgán vydávající finální rozhodnutí (resp. provádějící navazující úkon). Na rozdíl od závazného stanoviska, jehož obsah je závazný pro výrokovou část, je obsah aktů, o kterých pojednávám v této kapitole, nezávazný a je podroben zásadě volného hodnocení důkazů, jak je uvedeno v § 50 odst. 4 SŘ. Správní orgán vydávající finální rozhodnutí musí¹⁸¹ provést správní úvahu (na rozdíl od závazného stanoviska, kde mu úvaha nepřísluší), odborně se s jinými (podkladovými) akty vypořádat a případně se od nich může odchýlit, k čemuž je nutné řádné

¹⁸⁰ Viz JEMELKA, PONĎĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, 2016, op. cit. str. 756.

¹⁸¹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23.7.2014, čj. 11 A 109/2013-62, který se odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, čj. 8 As 47/2005-86, op. [cit. 2017-05-29], [online], www.nssoud.cz.

odůvodnění. Nejvyšší správní soud má za to, že pokud správní orgán vychází v odůvodnění rozhodnutí z podkladů, které obdržel od dotčeného orgánu, je nutné uvést skutková zjištění, která z podkladů vyvodil, a pokud se „přikloní ... k názoru jedné strany ... je třeba, aby se odborně vypořádal s názory druhé strany a vyvrátil je“¹⁸². Aby mohl správní orgán takto postupovat a zapojit vyžadovanou aktivní úvahu, je nutný kvalitní podklad, který bude obsahovat všechny potřebné náležitosti stejně jako rozhodnutí (závazné stanovisko). V případě, že obdržený podklad nebude splňovat zmíněné předpoklady, měl by si správní orgán vydávající rozhodnutí požádat o doplnění potřebných informací orgán, který podklad vydal. V případě jiného postupu rozhodujícího orgánu by nebyla naplněna zásada materiální pravdy uvedená v § 3 SŘ, ve spojení s ustanovením § 50 odst. 3 SŘ o opatřování podkladů.¹⁸³

S otázkou správního uvážení správního orgánu a zásadou volného hodnocení důkazů souvisí přezkoumatelnost jiných aktů podle části čtvrté správního řádu. Příkladem takového jiného aktu je nezávazné vyjádření dotčeného orgánu, které je podkladem pro správní rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán, jak již bylo uvedeno, je povinen provést správní úvahu a vypořádat se s podkladovým aktem v rámci odůvodnění. V případě, že v rámci řízení správní orgán obdrží námitky, které směřují proti obsahu zmíněného vyjádření, je povinen o námitkách rozhodnout. Jak už bylo uvedeno v podkapitole o přezkumu závazných stanovisek, bude mít orgán vydávající finální rozhodnutí těžko potřebnou odbornou způsobilost, aby o námitkách, které směřují mimo jeho odbornost, bez dalšího rozhodl. K vypořádání námitek přitom těžko postačí dříve předložené souhlasné vyjádření, které nemohlo reagovat na později předloženou námitku. Domnívám se, že je nutné analogicky uplatnit postupy pro závazná stanoviska a správní orgán je povinen si od dotčeného orgánu vyžádat stanovisko (vyjádření) k položeným námitkám¹⁸⁴. I. Krýsa v této souvislosti, a to i z hlediska postupu odvolacího orgánu, upozorňuje na nešvar činnosti správních orgánů používat k posouzení odborné otázky znalce¹⁸⁵. S ustanovením znalce není obecně problém. Správní orgán může takto získat odborný náhled do oblastí mimo svou odbornou působnost. Podle § 56 SŘ, pokud úřední osoby nemají

¹⁸² Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23.7.2014, čj. 11 A 109/2013-62, op. [cit. 2017-05-29], [online], www.nssoud.cz který se odkazuje rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 1.11.2002, č.j. 6 A 7/2002-55.

¹⁸³ Viz HEGENBARTOVÁ, 2016, op. cit. str. 16.

¹⁸⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, op. [cit. 2017-05-29].

¹⁸⁵ KRÝSA, 2014, op. cit. str. 79.

potřebnou odbornost k posouzení předmětných skutečností, správní orgán usnesením ustanoví znalce. Podmínkou je, že posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, nelze opatřit od jiného správního orgánu, což by v uvedeném příkladu byl dotčený orgán, který vyjádření vydal, resp. jeho nadřízený orgán v případě odvolání proti správnímu rozhodnutí. Pokud by vyjádření vydával jiný odbor téhož správního orgánu je na vnitřní komunikaci, resp. na nastavení vnitřních vztahů mezi odbory, aby si tyto odbory poskytli součinnost a potřebné podklady ke své činnosti. Vzhledem k výše uvedenému není proto pro nesplnění podmínek uvedených v § 56 SŘ možné ustanovit znalce jako odbornou pomoc k vypořádání se s námitkami směřujícím vůči podkladovému aktu dotčeného orgánu.

Co se týče postupu odvolacího orgánu v případě odvolání směřujícího proti obsahu podkladového vyjádření dotčeného orgánu, nenalzáme ve správním řádu odpověď, jak postupovat. Speciální úpravu postupu odvolacího orgánu nalezneme v § 149 odst. 4 SŘ, kdy tato úprava by se dle odborné literatury měla uplatnit pouze pro závazná stanoviska. Jak uvádí v tomto kontextu M. Hegenbartová, „*nepodléhají ... jiné správní akty přezkumu dle § 149 odst. 4 správního řádu*“¹⁸⁶. S těmito závěry nemohu plně souhlasit. Když uvážíme, že prvostupňový správní orgán by si měl vyžádat „revizní“ vyjádření od dotčeného orgánu, pokud námitky směřují vůči obsahu původního vyjádření, jak bylo vysvětleno v předchozím odstavci, těžko lze dojít k závěru, že správní orgán vyšší instance by měl postupovat jinak. Stále platí premisa, že odvolací správní orgán (stejně jako správní orgán první instance) bude těžko odborně vybaven, aby mohl sám posoudit námitky v odvolání, které směřují proti vyjádření, které vydal odborný orgán. V souladu se závěry, které byly uvedeny v podkapitole o přezkumu závazných stanovisek a zmiňovanými judikátem Nejvyšší správního soudu čj. 1 As 68/2008-126, lze mít za to, že i na další jiné akty podle části čtvrté se analogicky uplatní úprava o přezkumu závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení. Odvolací orgán by si v případě námitek směřujících proti obsahu vyjádření dotčeného orgánu, měl vyžádat od nadřízeného dotčeného orgánu potvrzení nebo změnu vyjádření. Pro obě oblasti, jak posouzení námitek v první instanci, tak přezkum jiného správního aktu v rámci odvolacího řízení, platí, že by bylo „*nelogické, aby k základnímu posouzení specializovaných otázek byly povolány dotčené orgány*“

¹⁸⁶ Viz HEGENBARTOVÁ, 2016, op. cit. str. 15.

*a k posouzení námitek proti závěrům jimi učiněným již nikoliv.*¹⁸⁷ Z těchto důvodů lze podle mého názoru § 149 odst. 4 SŘ o přezkumu závazných stanovisek v rámci odvolání použít přiměřeně i na další akty.

Na rozdíl od přezkumu v rámci odvolacího řízení, není analogické použití ustanovení § 149 odst. 5 SŘ o přezkumu nezákonných závazných stanovisek v přezkumném řízení pro ostatní akty podle části čtvrté možné, protože část čtvrtá má v tomto směru svoji vlastní úpravu v § 156 SŘ¹⁸⁸. Jediná část ustanovení § 149 odst. 5 SŘ, která by měla být použita je věta druhá, která stanoví povinnost podat podnět v případě, že správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán vydal nezákonné závazné stanovisko (v tomto případě jiný podkladový akt podle části čtvrté správního řádu). Správní orgán, který nezákonný akt podle části čtvrté zjistí, by měl zaslat podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení podle § 156 SŘ, tedy orgánu, který akt vydal. Zároveň by bylo vhodné o situaci vyrozumět i správní orgán, který má rozhodnout ve věci, i když daný akt podle části čtvrté pro něj není závazný. Co se týče přezkumu aktů podle části čtvrté správního řádu, ustanovení § 156 odst. 1 SŘ stanoví, že je možné provést opravu vyjádření apod., které trpí vadami, za podmínky, že opravou nebude způsobena újma některé z dotčených osob. Opravu správní orgán provede usnesením, které se poznamenává do spisu, o čemž je povinen vyrozumět podle § 76 odst. 3 věta druhá SŘ dotčené osoby. V případě, že není možné jiný akt opravit postupem podle § 156 odst. 1 SŘ a tento akt je v rozporu s právními předpisy (závažnější nedostatky), postupuje správní orgán podle odstavce druhého tak, že vyjádření zruší usnesením, proti kterému je přípustné odvolání. Správní řád nespecifikuje, co je to závažnější nedostatek, jak přesně odlišit, co je to závažnější nedostatek a kdy je tedy možné zvolit postup podle odstavce jedna a kdy podle odstavce dvě. Komentář pouze uvádí, že je nutné provést posouzení podle okolností provedení úkonu a se zřetelem ke konkrétnímu aktu¹⁸⁹. Na rozdíl od postupu podle § 149 odst. 5 SŘ, kde přezkum

¹⁸⁷ KRÝSA, 2014, op. cit. str. 79.

¹⁸⁸ Viz § 156 odst. 1 SŘ – Jestliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu. § 156 odst. 2 SŘ – Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.

¹⁸⁹ JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, 2016, op. cit. str. 759.

provádí nadřízený orgán orgánu, který závazné stanovisko vydal, provádí v případě § 156 odst. 2 SŘ přezkum sám správní orgán, který vydal vyjádření. Na postup podle odstavce 2 se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Usnesení, kterým se nezákonné vyjádření ruší, je možné vydat po dobu trvání účinků vyjádření, a to s účinky *ex tunc*. Otázka, zda je možné bez dalšího zrušit zákonem vyžadovaný podkladový akt, již byla zodpovězena v podkapitole o přezkumu závazných stanovisek; toto možné není. Stejně jako platí základní pravidlo, že trvá povinnost správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí, potom co jeho rozhodnutí bylo nadřízeným orgánem zrušeno a věc vrácena k novému projednání¹⁹⁰, tak trvá povinnost dotčeného orgánu vydat vyjádření, které je zákonem předpokládaným podkladem pro správní rozhodnutí. Vyjádření dotčeného orgánu sice není závazné a rozhodující orgán se jím není povinen řídit, ale je nezbytné pro vydání rozhodnutí. Pokud dojde ke zrušení podkladového vyjádření, je nutné, aby dotčený orgán sám vydal nové vyjádření. V případě, že nové vyjádření nebude vydáno, bude si ho muset správní orgán vydávající rozhodnutí vyžádat, i kdyby předtím sám inicioval přezkumné řízení. Co se týče možnosti samostatného soudního přezkumu jiných aktů podle části čtvrté správního řádu, je situace totožná se závaznými stanovisky. Jak již bylo vysvětleno v podkapitole o přezkumu závazných stanovisek, není samostatný soudní přezkum možný, resp. když přezkum není možný u závazných stanovisek, asi by těžko obstál argument, že je možný u úkonů „nižší“ síly, tj. např. vyjádření. Samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví je tedy až finální rozhodnutí, pro které je jiný akt podkladem.

I. Krýsa ve své práci upozorňuje na zajímavé využití ustanovení § 80 SŘ na ochranu před nečinností v případě, že dotčená osoba neuspěje s tvrzením nezákonnosti vyjádření u dotčeného orgánu. Může jít např. o případy jiného právního posouzení otázky dotčeným orgánem (na rozdíl od dotčené osoby). Dotčená osoba se v takovém případě může podle § 80 SŘ domáhat ochrany před nečinností u nadřízeného správního orgánu. Autor podotýká, že v tomto případě nebude napadána nečinnost spočívající v nedodržení lhůt, ale kvalifikovaná nečinnost. Tento typ nečinnosti by spočíval v nekonání způsobem, který dotčená osoba považuje v konkrétní situaci za vhodný. Nadřízený správní orgán následně posoudí postup

¹⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.03.2014, č.j. 4 Aps 7/2013-25, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 7/2014, Ročník 12, Rozhodnutí č: 837, Str. 637, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2017-05-29], [online], www.nssoud.cz.

podřízeného orgánu a případně zjedná nápravu.¹⁹¹ Jen krátce lze poznamenat, že při zrušení jiného aktu podle části čtvrté správního řádu, vzhledem k jeho nezávaznosti vůči finálnímu rozhodnutí, pro který je akt podkladem, by byla jen obtížně využitelná ustanovení o obnově řízení (hlava X části druhé správního řádu). Zcela jistě by nebyla využitelná speciální úprava pro závazná stanoviska (§ 149 odst. 6 SŘ), která dává další důvod obnovy řízení při změně nebo zrušení závazného stanoviska. Takový důraz na váhu jiných aktů zákonodárce nepoložil.

6.2 Podkladová vyjádření vydávaná v rámci procesu EIA

Podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí jsou v různých fázích procesu EIA vydávána dotčenými orgány (dotčenými správními úřady¹⁹²) vyjádření, která ve výsledku slouží jako podklad stanoviska EIA (viz § 9a odst. 1 ZEIA). Dotčené orgány podle § 3 písm. e) ZEIA hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy, vyjádření pak slouží k ochraně konkrétní oblasti veřejných zájmů¹⁹³. Stanovisko EIA je po novele provedené zákonem č. 39/2015 Sb. vydáváno ve formě závazného stanoviska. Samotné závazné stanovisko je aktem podle části čtvrté, stejně jako vyjádření, která jsou podkladem pro stanovisko EIA. Tato vyjádření tak spadají do třetí kategorie (dle členění uvedeného v úvodu této kapitoly) podkladových aktů. Vyjádření neslouží jako podklad finálního rozhodnutí, a nesplňují tak znaky závazného stanoviska, ale jsou podklady pro jednotlivé výstupy procesu EIA. Jediným případem, kdy se v rámci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dá říci, že vyjádření jsou podkladem pro rozhodnutí je ustanovení § 7 odst. 6 ZEIA, kdy příslušný úřad rozhoduje o výsledku zjišťovacího řízení. Rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení, je vydáváno pouze za situace, kdy příslušný úřad došel k závěru, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Právní úprava o povaze vyjádření dotčeného správního úřadu ve vztahu k rozhodnutí podle § 7 odst. 6 ZEIA odpověď nedává a nečiní tak ani odborná literatura. Vzhledem k tomu, že nikde v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí není zmínka o závaznosti obsahu vyjádření pro výrokovou část rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko. Ze zákona pouze vyplývá,

¹⁹¹ KRÝSA, 2014, op. cit. str. 80.

¹⁹² Problematika terminologie správních orgánů vyskytujících se v procesu EIA po novelách účinných od 01.11.2017 a 01.01.2018 je blíže vysvětlena v podkapitole EIA.

¹⁹³ Př. vyjádření dotčeného správního úřadu je vyjádření MŽP k ochraně zemědělského půdního fondu podle § 17 písm. m) ZPF.

že vyjádření jsou podkladem pro rozhodnutí stanovující negativní závěr zjišťovacího řízení a dále podkladem výstupů jednotlivých fází procesu EIA. Dle mého názoru se jedná v případě vyjádření o další jiný akt podle části čtvrté správního řádu¹⁹⁴.

Smysl vyjádření v rámci procesu EIA asi nejlépe vystihuje následující tvrzení, podle něhož je jím „*umožnit nejen zapojení odborného prvku (dotčené správní úřady), samosprávy, ale též veřejnosti. Tím má být garantováno co nejvíce objektivní posouzení záměru, neboť prostřednictvím těchto vyjádření se do procesu EIA vnáší pluralitní názory, poukazuje se na skutečnosti ..., které nejsou v dokumentaci obsaženy a je třeba je rovněž vzít do úvahy při zpracování posudku.*“¹⁹⁵ V otázce náležitostí se lze odkázat na obecnou část této kapitoly, která uvádí, že i předmětná vyjádření by měla splňovat pravidla stanovená pro rozhodnutí v § 68 SŘ. Vyjádření by tedy mělo obsahovat minimálně výrok a dostatečné odůvodnění schopné sloužit jako podklad, z něhož je čerpáno v konkrétní fázi procesu EIA. Vyjádření dotčených správních úřadů jsou vydávána ve fázi oznámení (§ 6 odst. 7 ZEIA) a dokumentace (§ 8 odst. 3 ZEIA). Tato vyjádření vždy slouží jako podklad pro fázi následující a příslušný úřad, oznamovatel, zpracovatel dokumentace a zpracovatel posudku se s nimi musí vypořádat.

Abychom se mohli beze zbytku vypořádat s otázkou náležitostí vyjádření vydávaných dotčenými orgány, musíme nejprve zmínit několik informací vyplývajících ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, zejm. ve vztahu k vypořádání vyjádření v rámci procesu EIA. „*Vypořádáním je třeba rozumět, že zpracovatel posudku zaujme stanovisko k relevanci výtek obsažených ve vyjádřeních, k jejich opodstatněnosti (zda odpovídají skutečnostem zjištěným zpracovatelem posudku) a ... co z těchto namítaných skutečností, jež se ukázaly jako relevantní a opodstatněné, plyne*“¹⁹⁶. Myslím si, že tato definice vystihuje pojem vypořádání (při přiměřeném použití pro konkrétní fázi) i v jiných etapách procesu EIA. Než bude moci zpracovatel posudku zohlednit informace, které jsou obsaženy ve vyjádřeních, je nutné tyto informace prověřit.¹⁹⁷ K samotnému postupu vypořádání vyjádření a zpracování následného úkonu lze také říci, že ten, kdo provádí vypořádání, nemusí obdrženým vyjádřením vyhovět,

¹⁹⁴ Srovnej Potěšil, 2008, op. [cit. 2017-06-02].

¹⁹⁵ BAHÝLOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA, 2015, op. cit. str. 69.

¹⁹⁶ Ibid., str. 76.

¹⁹⁷ Viz Ibid., str. 73.

resp. nemusí vyhovět všem. Vyjádření zasílají příslušnému úřadu nejen dotčené orgány, ale i veřejnost a dotčená veřejnost. Úroveň vyjádření a jejich relevantnost může být tedy různá. Požadavky vznesené autory vyjádření nemusí být však beze zbytku naplněny, protože vyjádření (ani těch od dotčených orgánů) nejsou svou povahou závaznými stanovisky. Za situace, kdy vyjádření nebudou vypořádána a např. nebudou zapracována do dokumentace, riskuje oznamovatel vydání negativního závazného stanoviska dle § 9a ZEIA. V případě souhlasného stanoviska EIA se pak pro změnu může stát, že požadavky obsažené ve vyjádřeních dotčených správních úřadů se projeví jako podmínky plánovaného záměru. Komentář proto doporučuje, aby bylo v dokumentaci uvedeno, proč nebyla vyjádření zakomponována¹⁹⁸. Obdobný přístup by se měl uplatnit i pro výstupy dalších etap procesu EIA. Jak už bylo uvedeno výše v podkapitole EIA, o vyjádřeních se v rámci odůvodnění stanoviska EIA nerozhoduje. Je ale nutné vyhodnotit obsah každého vyjádření ze stránky jeho věcné relevance a také z pohledu odůvodněnosti obav, a zda se promítly do další fáze procesu EIA¹⁹⁹.

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí pracuje s pojmy jako *odůvodněný závěr zjišťovacího řízení* a *odůvodněné vyjádření*. I z označení těchto aktů je patrný tlak českého i evropského zákonodávce na řádné odůvodnění jiných aktů vydávaných v rámci procesu EIA. Ustanovení § 7 odst. 5 ZEIA požaduje, aby odůvodněný písemný závěr, kterým se stanoví, že záměr bude nutné posuzovat postupem podle tohoto zákona, obsahoval kromě dalších náležitostí i úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při hodnocení kritérií uvedených v příloze č. 2 ZEIA. Komentář z přístupu zákonodávce jednoznačně dovozuje důraz na to, aby odůvodněný závěr byl přezkoumatelný²⁰⁰. K právní povaze odůvodněného závěru zjišťovacího řízení, resp. k právní povaze jednotlivých výstupů v rámci procesu EIA, lze říci, že se nejedná v žádném případě (s výjimkou rozhodnutí podle § 7 odst. 6 ZEIA) o správní rozhodnutí²⁰¹. Ať už mají dílčí výstupy procesu EIA jakoukoli formu a označení (závěr zjišťovacího řízení, dokumentace, posudek či závazné stanovisko), musí mít z čeho vycházet. Což znamená, že

¹⁹⁸ Ibid., str. 68.

¹⁹⁹ Ibid., str. 82.

²⁰⁰ Ibid., str. 56.

²⁰¹ Srov. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.05.2008, č.j. 2 Aps 1/2008-77, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 8/2008, Ročník 4, Rozhodnutí č: 1623, Str. 659, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2017-06-02], [online], www.nssoud.cz, který uvádí, že akty vydávané jako výstupy pro jednotlivé fáze procesu EIA nemohou být z povahy věci rozhodnutími podle § 65 SŘS. Pouze doplňuji, že těžko by výstupy jednotlivých fází procesu EIA mohly být správními rozhodnutími, když vrcholným výstupem je stanovisko EIA vydávané formou závazného stanoviska.

podklady těchto výstupů, zejm. vyjádření dotčených orgánů, by měly obsahovat výrokovou část a řádné odůvodnění vypořádávající se s promítnutím ochrany konkrétního veřejného zájmu ve vztahu k předkládanému záměru. Kvalita odůvodnění vyjádření je samozřejmě rozhodující i pro závěrečný akt procesu EIA podle § 9a ZEIA. Stanovisko EIA se opírá o několik pilířů²⁰² a jedním z nich jsou právě vyjádření předložená dotčenými správními úřady a dalšími subjekty.

Postup předávání dokumentů v konkrétní fázi procesu EIA (viz § 6 odst. 6 ZEIA fáze oznámení, § 8 odst. 2 ZEIA fáze dokumentace) pro potřeby vyjádření je takový, že jsou příslušným úřadem zasilány dotčeným orgánům a dotčeným územním samosprávným celkům. Zároveň příslušný úřad zajišťuje zveřejnění informace o příslušné fázi, aby se s nimi mohla seznámit veřejnost a dotčená veřejnost. Vyjadřovat se v dané fázi tedy mohou kromě dotčených orgánů i veřejnost, dotčená veřejnost a dotčené územní samosprávné celky. U dotčených orgánů by se přitom podle mého názoru nemělo jednat o možnost vyjádření, ale o povinnost. Důvodem takového přístupu k výkladu zákona by mělo být, že dotčené orgány mají v působnosti ochranu důležitého veřejného zájmu, tj. životního prostředí, a proto by nemělo být ponecháno na libovůli dotčeného orgánu, zda vyjádření vydá. Není též pochyb, že významnou informační hodnotu má i výstup dotčeného orgánu, že záměr z hlediska konkrétního složkového zákona nebude mít na životní prostředí vliv.

Možnost vyjádření je v průběhu celého procesu EIA omezena lhůtami, které stanoví zákon, pro tu, kterou konkrétní fázi. K vyjádřením zasláným po lhůtě příslušný úřad nepřihlíží. U dotčených orgánů lze ale těžko očekávat opožděné vyjádření. Tato situace nastane spíše u veřejnosti nebo dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit se ve stejných lhůtách jako dotčený správní úřad. Ve všech fázích procesu EIA se tedy uplatní úplná zásada koncentrace „řízení“ (viz § 6 odst. 7, § 8 odst. 3, ZEIA)²⁰³.

²⁰² BAHÝLOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA, 2015, op. cit. str. 81.

²⁰³ Před novelou provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., op. cit., platilo, že k vyjádřením zasláným po lhůtě příslušný úřad nemusí přihlížet, ale může. Příslušný úřad by podle předchozí úpravy těžko obhájil nepřihlídnutí (nepředání vyjádření zpracovateli posudku apod.) k vyjádření, byť pozdě zaslánému, ale s potenciálním velkým vlivem na posouzení věci a zpracování výstupů z procesu EIA (dokumentace, posudku, stanoviska EIA). Vzhledem k tomu, že byla nově zavedena úplná koncentrace „řízení“ (k pozdě zasláným vyjádřením se ze zákona nepřihlíží) bude zajímavé sledovat, jak bude nová úprava působit v praxi. Jsem toho názoru, že příslušné úřady se budou nakonec držet původního pravidla, že i opožděné vyjádření označující velký vliv záměru v konkrétní oblasti ochrany životního prostředí bude nutné vypořádat, jako řádné.

V případě, že v procesu EIA nelze konkrétní fázi dokončit pro neúplnost podkladů a je nutné, aby byl výstup přepracován (viz např. vrácení dokumentace podle § 8 odst. 5 ZEIA), musí po opětovném dodání výstupu proběhnout nové „kolečko“ předchozích úkonů, včetně vyjádření (viz § 8 odst. 6 ZEIA) dotčených orgánů. Nedojde tedy k situaci, že by ti, kteří mají možnost vyjádření, o ni byli připraveni, resp. že by dotčený orgán nemohl hájit veřejný zájem chráněný složkovým zákonem.

Co se týče obrany proti vyjádřením vydávaným v rámci procesu EIA dotčenými správními úřady, přímá možnost tu není. Bránit se je možné až proti navazujícímu rozhodnutí, pro něž je závazné stanovisko EIA podkladem. Situace z hlediska obrany proti vyjádřením tedy bude vcelku obdobná, jak byla popsána v úvodní části této kapitoly a v podkapitole EIA. Využitelné v rámci obranných prostředků by bylo ustanovení a postupy podle § 156 SŘ o opravě nebo zrušení jiného aktu správního úřadu, v tomto případě vyjádření. Soudní přezkum není samozřejmě možný. Z hlediska přezkumu vyjádření existuje v právní úpravě procesu EIA určité specifikum, kdy by se musel odvolací orgán pravděpodobně zabývat jeho obsahem (dříve než v rámci odvolání proti navazujícímu rozhodnutí), a to v rámci odvolání proti rozhodnutí o negativním závěru zjišťovacího řízení podle § 7 odst. 6 ZEIA.

6.3 Vyjádření NPÚ²⁰⁴

Dalším příkladem jiného aktu podle části čtvrté správního řádu je vyjádření odborné organizace státní památkové péče podle ustanovení § 14 odst. 6 ZPP²⁰⁵. Podle členění, které je uvedeno v obecné části této kapitoly, spadá toto vyjádření také do třetí kategorie podkladových

²⁰⁴ V době tvorby této práce probíhal legislativní proces ohledně vydání nového památkového zákona. Sněmovní tisk pod č. 666 byl ve třetím čtení zamítnut. Návrh zákona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně památkového fondu) měl nahradit stávající památkový zákon č. 20/1987 Sb. V návrhu byl Národní památkový ústav, resp. Památkový ústav (dle terminologie návrhu zákona) přímo zakotven a takto výslovně označován. Viz sněmovní tisk č. 666, (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-06-28], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=666&CT1=0>.

²⁰⁵ Podle § 14 odst. 6 ZPP orgán státní památkové péče příslušný podle odstavců 1 a 2 vydá závazné stanovisko po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, se kterou projedná na její žádost před ukončením řízení návrh tohoto závazného stanoviska. Písemné vyjádření předloží odborná organizace státní památkové péče příslušnému orgánu státní památkové péče nejpozději ve lhůtě 20 dnů ode dne doručení žádosti o jeho vypracování, nestanoví-li orgán státní památkové péče ve zvlášť složitých případech lhůtu delší, která nesmí být delší než 30 dnů. Pokud ve lhůtě 20 dnů nebo v prodloužené lhůtě příslušný orgán státní památkové péče písemné vyjádření neobdrží, vydá závazné stanovisko bez tohoto vyjádření.

aktů. Vyjádření nesplňuje podmínky pro to, aby se mohlo jednat o závazné stanovisko²⁰⁶, tj. není podkladem pro rozhodnutí, ale je podkladem pro jiný akt. Oproti vyjádřením v procesech EIA, o kterých bylo pojednáno výše, nalézáme u vyjádření podle § 14 odst. 6 ZPP zajímavou odlišnost v postavení vydávajícího orgánu. Vyjádření uvedené v odstavci šestém vydává odborná organizace státní památkové péče, zatímco vyjádření v rámci procesu EIA vydávají dotčené orgány, resp. dotčené správní úřady (dle dosud platné terminologie používané zákonem o posuzování vlivu na životní prostředí, blíže viz podkapitola EIA). Odbornou organizací státní památkové péče je Národní památkový ústav, zřízený Ministerstvem kultury²⁰⁷, jehož obecnou náplň činnosti nalezneme v § 32 ZPP. Vyjádření NPÚ je obligatorním podkladem pro vydání závazných stanovisek dle § 14 odst. 1 a 2 ZPP k obnově²⁰⁸ kulturní památky. Obě závazná stanoviska (jak podle odstavce jedna, tak podle odstavce dvě), pro něž jsou vyjádření NPÚ podkladem, vydává příslušný orgán státní památkové péče jako dotčený orgán. Ve většině případů vydává závazné stanovisko obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je jedním z orgánů vykonávajících státní památkovou péči podle § 25 odst. 1 ZPP. Výjimka z příslušnosti OÚORP nastává za situace, kdy je obnovována národní kulturní památka. V tom případě je podle § 14 odst. 1 ZPP příslušen k vydání závazného stanoviska krajský úřad. Z hlediska působnosti představuje pro orgány státní památkové péče „vydávání závazných stanovisek podle § 14 odst. 1 a 2 ... v praxi těžiště výkonu státní památkové péče, jejíž reálná úroveň je přímo závislá na kvalitě těchto postupů, přičemž rozhodující je naplnění jejich účelu, ať již jde o závazná stanoviska ve formě správního rozhodnutí, či závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 spr. ř.“²⁰⁹ Jak už bylo uvedeno výše, kvalita výstupů činnosti správního orgánu je odvislá od

²⁰⁶ Srov. KOCUREK, Tomáš, POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska a jiné úkony dle části čtvrté správního řádu*. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy PrF MU, řada teoretická, svazek 329. Str. 108.

²⁰⁷ K vzniku NPÚ viz NPÚ. *Hlavní organizační řád Národního památkového ústavu*, NPÚ, [cit. 2017-06-21], [online], <https://www.npu.cz/portal/npu-a-pamatkova-pece/npu-jako-institute/povinne-zverejnovane-informace/statut-a-hlavni-org-rad/hlavni-organizacni-rad-npu.pdf>, který uvádí že Národní památkový ústav (dále též „NPÚ“) byl zřízen rozhodnutím Ministerstva kultury ze dne 1. ledna 2003 č.j. 11.61712002 ke dni 1. ledna 2003 na dobu neurčitou jako státní příspěvková organizace, která je odbornou organizací státní památkové péče s celostátní působností podle § 32 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. NPÚ má celostátní působnost a vystupuje v právních vztazích svým jménem. Zřizovatelem NPÚ je Česká republika – Ministerstvo kultury.

²⁰⁸ Podle § 14 odst. 1 ZPP je obnovou myšleno provedení údržby, opravy, rekonstrukce, restaurování nebo jiná úprava kulturní památky nebo jejího prostředí, z povahy věci, památkou se nemovitost nestává výstavbou, ale prohlášením za památku při splnění podmínek. Podle § 14 odst. 2 ZPP je vydáváno závazné stanovisko k zamýšlené stavbě, změně stavby apod. u nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně apod.

²⁰⁹ VARHANÍK, Jiří, MALÝ, Stanislav. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Vyd. 1., Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Komentáře Wolters Kluwer. XXXII. Str. 73, bod. 2.

kvality podkladů, ať už je výstupem závazné stanovisko, klasické rozhodnutí nebo jako v případě památkového zákona závazné stanovisko formou rozhodnutí, které je vydáváno pokud by na podkladový akt nenavazovalo finální rozhodnutí správního orgánu. K významu závazných stanovisek podle § 14 odst. 1 a 2 ZPP pro ochranu památek, je možné ještě dodat, že provádění obnovy kulturní památky bez závazného stanoviska nebo nedodržení podmínek stanovených v závazném stanovisku je přestupkem dle § 35 odst. 1 písm. e), resp. § 39 odst. 1 písm. e) ZPP.

Oproti závazným stanoviskům podle § 14 odst. 1 a 2 ZPP je písemné vyjádření NPÚ, které je podkladem pro tyto stanoviska, vydáváno na základě žádosti příslušného orgánu státní památkové péče, a ne vlastníka kulturní památky. Jak uvádí odborná literatura, NPÚ se vyjadřuje ke skutečnostem obsaženým v žádosti, k jejímuž posouzení nejsou orgány státní památkové péče vybaveny z hlediska personálně odborného, což by mohlo zapříčinit problémy při vyhotovení závazného stanoviska²¹⁰. Primárně získává vyjádření správní orgán, ale nic nebrání vlastníkovi kulturní památky předjednat svůj záměr s NPÚ formou předběžné informace podle § 139 SŘ, resp. projektantovi podle § 159 SZ v rámci přípravy dokumentace a působení v součinnosti s dotčeným orgánem pokud je obnovována kulturní památka, která je stavbou. Působit v součinnosti s dotčenými orgány by mělo být projektantovi vlastní, i když NPÚ není dotčeným orgánem, vydává odborný podklad pro závazné stanovisko dotčeného orgánu. Takový odborný podklad může velmi napomoci řádné přípravě stavby a řešení problematických situací. Vlastníkovi může dát směr, jakým se např. z ekonomických důvodů se svým záměrem ubírat, i kdyby se mělo jednat o upuštění od záměru. Jak uvádí komentář, písemné vyjádření, které bude podkladem pro závazné stanovisko, je možné vydat až na základě žádosti s úplnými podklady. K předchozím konzultačním vyjádřením není možné v rámci tvorby závazného stanoviska přihlížet, protože nelze ověřit, zda přiložené vyjádření je souladné s žádostí o vydání závazného stanoviska. Vyjádření, které by předcházelo žádosti o závazné stanovisko, nemůže obsahovat návrh výroku závazného stanoviska, ale spíše by mělo sloužit jako vodítko pro optimální nastavení záměru, resp. žádosti o závazné stanovisko a tvorbu podkladů přikládaných k žádosti. V souladu s § 139 odst. 1 písm. b) SŘ by konzultační

²¹⁰ Viz KOCOUREK, POLÁČKOVÁ, 2010, op. cit. str. 108.

vyjádření mělo obsahovat sdělení, podle jakých hledisek bude posuzována žádost o vydání podmiňujícího aktu, popřípadě za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět. Posuzovaným hlediskem mohou být např. kulturně historické hodnoty dotýkající se konkrétní památky.²¹¹

Podle Nejvyššího správního soudu má písemné vyjádření NPÚ po procesní stránce srovnatelnou povahu jako znalecký posudek dle § 56 SŘ. Pro správní orgán, který vydává závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 ZPP je vyjádření NPÚ obligatorním podkladem, nikoliv však závazným. I když obsah vyjádření není závazný nelze k němu bez dalšího nepřihlížet. Jedná se o důkaz jako každý jiný a je nutné vůči němu postupovat v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a provést jeho vyhodnocení. K naplnění zásady materiální pravdy podle § 3 SŘ je nutné v případě pochybností o závěrech uvedených ve vyjádření provést další dokazování k zjištění stavu věci, např. revizním posudkem. V případě, že se správní orgán odchýlí od závěrů, které jsou obsaženy ve vyjádření, je nutné takový postup řádně odůvodnit. Pokud tak správní orgán neučiní, je vydané závazné stanovisko nepřezkoumatelné, což je důvodem ke zrušení rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem, a vrácení věci k novému projednání.²¹²

Se závěrem, že vyjádření NPÚ má srovnatelnou povahu jako znalecký posudek, se lze ztotožnit. Důvodem je např. to, že jednou z podmínek, aby správní orgán mohl podle § 56 SŘ ustanovit znalce, je, že k posouzení skutečností, na nichž závisí rozhodnutí (závazné stanovisko), je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají. Tato podmínka je naplněna, protože orgán státní památkové péče, většinou obecní úřad obce s rozšířenou působností, nedisponuje plnou kvalifikací k posouzení odborné otázky vlivu záměru na zachování kulturně-historických hodnot. Důležitost vysoké kvalifikace v oblasti ochrany památek se dle komentáře projevuje nejen v předpokladech pro zpracování vyjádření, ale i v rozsáhlé znalosti specifických podkladů určujících pro tuto oblast. Podkladem pro vypracování vyjádření jsou příslušná odborná literatura, dostupná fotodokumentace a další dokumentace. Z hlediska předpokladů odborníka pro zpracování kvalifikovaného posouzení navrženého záměru je nutná

²¹¹ Viz VARHANÍK, MALÝ, 2011, op. cit. str. 90, bod. 84; srov. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2010, čj. 6 As 36/2009–162, [cit. 2017-06-28], [online], www.nssoud.cz, kde např. NPÚ vytkl projektantovi, že s ním u národní kulturní památky nekonzultoval studii a ani jej o její přípravě neinformoval.

²¹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3.2013, čj. 1 As 91/2011-119, [cit. 2017-06-28], [online], www.nssoud.cz, srov. viz VARHANÍK, MALÝ, 2011, op. cit. str. 91, bod. 87.

nejen znalost konkrétní památky, ale i vlastnosti případné památkové rezervace, režim území apod. Odborník by měl přihlížet k již platným, resp. vydaným metodikám a doporučením, ale i k těm, které jsou ve fázi rozpracovanosti, pokud mohou obohatit přístup k ochraně konkrétní památky. Žádoucí způsob činnosti odborného pracovníka NPÚ při zpracování reakce (vyjádření) na podanou žádost je důkladná analýza potenciálního dopadu navrhovaných prací na památku, zejm. se jedná o posouzení hrozby ztráty kulturněhistorické hodnoty památky a uplatnění z hlediska společenského.²¹³

Z hlediska náležitostí musí vyjádření NPÚ stejně jako znalecký posudek podle § 56 SŘ obsahovat závěry, ke kterým odborná organizace státní památkové péče došla. „Z povahy písemného vyjádření a nároků kladených na jeho zpracování jednoznačně vyplývá, že v něm obsažený odborný názor musí být řádně a přesvědčivě odůvodněn, obdobně jako je tomu u znaleckého posudku, aby bylo zřejmé, jak zpracovatel dospěl ke svým závěrům“²¹⁴. Z odborného posouzení vlivu záměru na památku mohou vyplynout podmínky limitující provedení záměru. I tyto podmínky je nutné v rámci vyjádření řádně odůvodnit. V opačném případě by písemné vyjádření NPÚ neposkytovalo správnímu orgánu vydávajícímu závazné stanovisko dostatečnou oporu k zakomponování podmínek do obsahu závazného stanoviska a pro vlastní závěry²¹⁵. Nešvar spočívající v nedostatečném odůvodnění vyjádření obecně a podmínek v něm stanovených zvláště je velmi častý, jak jsem si mohl v praxi ověřit. Stejně častým neduhem je i nekritické přejímání částí (celého) textu vyjádření NPÚ do výroku a odůvodnění závazného stanoviska vydávaného k obnově památky bez toho, aby došlo k důslednému posouzení přenášených informací v rámci hodnocení důkazů. Hodnocení důkazů a správní úvaha s nimi spojená by se měly promítnout do odůvodnění závazného stanoviska. Nemělo by tedy docházet k vyplnění odůvodnění závazného stanoviska textem vyjádření, často textem balastním, a minimálně nebo vůbec upraveným po stránce formulace.²¹⁶

Vyjádření NPÚ je vydáváno na základě žádosti orgánu státní památkové péče. Naopak na žádost odborné organizace státní památkové péče s ní dotčený orgán projedná návrh

²¹³ VARHANÍK, MALÝ, 2011, op. cit. str. 91, bod. 86.

²¹⁴ Ibid., str. 91, bod. 87.

²¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci 2, č. j. 59 Ca 59/2005, viz judikatura k § 14 ZPP obsažená In: VARHANÍK, MALÝ, 2011, op. cit.

²¹⁶ srov. viz VARHANÍK, MALÝ, 2011, op. cit. str. 92, bod. 92.

vydávaného závazného stanoviska k obnově památky. Účelem tohoto institutu je podle odborné literatury zajistit, aby nedocházelo k ignorování nebo obcházení obsahu vyjádření NPÚ ze strany obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo krajského úřadu. Zákon ale dále neupravuje, jak postupovat v případě, že se při projednávání návrhu závazného stanoviska NPÚ a orgán státní památkové péče neshodnou. Zřejmě bude mít OÚORP navrch vzhledem k nezávaznosti vyjádření NPÚ. V rámci řádného odůvodnění závazného stanoviska nemůže správní orgán vyjádření ignorovat, ale naopak musí zkoumat, zda v obsahu vyjádření nedochází k rozporu se skutečnostmi známými správnímu orgánu z dřívější činnosti. Samozřejmě musí také zkoumat obsah vyjádření po stránce možnosti rozporu s předpisy. Památkový zákon nedává NPÚ oprávnění, aby zabránil správnímu orgánu vydat závazné stanovisko, s nímž nesouhlasí. Pokud ale NPÚ zjistí, že závazné stanovisko bylo vydáno v rozporu se zákonem, může naproti tomu iniciovat provedení přezkumného řízení. Národní památkový ústav může takto postupovat na základě odůvodněného závěru, který zřejmě předává orgánu příslušnému k přezkumu. NPÚ sice není správní orgán a není k podání podnětu podle § 149 odst. 5 SŘ povinen, ale v případě ohrožení kulturní památky je to bezpochyby žádoucí.²¹⁷

Vyjádření NPÚ není vydáváno ve správním řízení. Něco takového se nedá očekávat nejen z toho důvodu, že vyjádření slouží jako podklad pro závazné stanovisko, které není samo vydáváno ve správním řízení, ale i z toho důvodu, že vyjádření nevydává správní orgán, ale odborná organizace. Na vypracování písemného vyjádření má NPÚ podle § 14 odst. 6 věta druhá ZPP lhůtu 20 dní od obdržení žádosti. Orgán státní památkové péče může stanovit podle § 14 odst. 6 věta třetí ZPP ve zvlášť složitých případech delší lhůtu činící 30 dní. Z jazykového výkladu ustanovení vyplývá, že se nejedná o možnost prodloužení lhůty celkově až na 50 dní, jak by se na první pohled mohlo zdát, ale že maximální lhůtou k vydání vyjádření je vždy 30 dní. V případě, že NPÚ nepředá písemné vyjádření ani v prodloužené lhůtě, vydá správní orgán závazné stanovisko bez tohoto vyjádření. Jako v obdobných případech, pokud orgán státní památkové péče obdrží vyjádření NPÚ ještě před vydáním závazného stanoviska, musí se s ním vypořádat v rámci odůvodnění. Jak poznamenává komentář k památkovému zákonu, ustanovení o částečné obligatornosti nezávazného písemného vyjádření bylo zavedeno

²¹⁷ Viz Ibid., str. 92, bod. 91.

k zabránění prodlení při vydávání závazného stanoviska. Nelze také říci, že je na libovůli NPÚ, zda vyjádření vydá. Vydávání vyjádření je totiž jednou ze zákonných povinností NPÚ směřující k naplnění jeho partikulární úlohy spočívající ve zpracování odborných podkladů podle § 32 odst. 2 písm. f) ZPP. Komentář dále upozorňuje na snahu zákonodárce snížit úlohu NPÚ v jednotlivých oblastech působnosti. Což je ve výsledku v rozporu s hlavním zájmem správního orgánu vydávajícího závazné stanovisko. Správní orgán by měl mít na paměti častější snahu účastníků (dalších osob) pozdějších řízení, pro které je závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2 ZPP podkladem, využít veškerých dostupných opravných prostředků a hledat jakoukoliv skulinku²¹⁸ v argumentaci a podkladech pro vydání rozhodnutí. Je proto žádoucí, aby správní orgán využil veškeré podklady a závěry tvořené odborníky z NPÚ beze zbytku.²¹⁹ K činnosti NPÚ je možné ještě doplnit, že podle § 14 odst. 7 ZPP v případě obnovy památky, která je nemovitostí, projednává s projektanty při tvorbě přípravné a projektové dokumentace obnovy potřebné podklady, informace a odbornou pomoc. Národní památkový ústav také zpracovává ke každému dokončenému stupni dokumentace písemné vyjádření jako podklad pro závazné stanovisko dotčeného orgánu. Kromě speciální úpravy zmíněné výše v této podkapitole se na vyjádření NPÚ uplatní to, co bylo již uvedeno v obecné části této kapitoly o jiných aktech podle části čtvrté správního řádu.

Závěrem této kapitoly je možné uvést několik dalších příkladů jiných aktů podle části čtvrté správního řádu. Jedná se např. o vyjádření vodoprávního úřadu podle § 18 VodZ o zákonných možnostech a podmínkách stavby ovlivňující vodní poměry či vlastnosti vod. Podle povahy aktu by se mohlo jednat o předběžnou informaci dle § 139 SŘ, ale zároveň o podklad pro zpracování dokumentace. Dalším příkladem tohoto typu aktu je stanovisko podle § 54 odst. 4 VodZ poskytované správcem povodí za účelem udělení souhlasu se záměrem (umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu). Stanovisko slouží jako podklad pro vyjádření vodoprávního úřadu (§ 18 VodZ) a je v něm posuzován také možný vliv záměru na vodní

²¹⁸ Účelem hledání skulinek účastníky může být např. obstrukční jednání vlastníka sousedního pozemku, resp. stavby s vlastní představou o záměru, který se ho dotýká (jiná podoba záměru, neprovedení žádného záměru). Na tyto představy navazuje i poslední dobou množící se případy, kdy vlastník sousední, již dříve dokončené stavby, kategoricky odmítá jakékoliv umístění staveb ve svém okolí. Prostřednictvím hledání skulink v argumentaci a podkladech pro vydání rozhodnutí často také dochází k vyřizování „úctů“ v rámci sousedských sporů. Chyby v podkladech rozhodnutí jsou nyní na mnoho využívány, jako nátlakový prostředek za situace, kdy oba sousedé mají v plánu provádět na svých pozemcích stavby a dotýčný soused nechce poskytnout souhlas se stavbou apod.

²¹⁹ viz VARHANÍK, MALÝ, 2011, op. cit. str. 93, bod. 95.

poměry. Správci povodí nejsou správní orgány a stanoviska nejsou závaznými stanovisky. Dalšími příklady jsou stanovisko orgánu státní správy lesů zakazující vlastníku těžbu lesa podle § 33 odst. 3 LesZ, nesouhlas krajského úřadu podle § 33 odst. 2 HorZ s dohodou mezi těžařem a dotčenými orgány, zda se má při těžbě určitý veřejný zájem chránit, či stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1 ZOPK, zda záměr může mít významný vliv na ptáčí oblast.²²⁰

7 PODKLADOVÉ AKTY PRO SANKČNÍ ŘÍZENÍ

V následující části textu se budu zabývat podkladovými akty pro sankční řízení. Důvodem, proč je tato kapitola obsahem práce, je určitá neobvyklost a speciálnost těchto aktů oproti běžným podkladovým (správním) aktům, jako je např. závazné stanovisko vydávané jako podklad pro finální rozhodnutí (povolení) stavebního úřadu. Podkladové akty uváděné v této kapitole slouží obvykle jako podklad pro řízení z moci úřední, v kterém je možné udělit sankci za porušení povinností. Lze, proto očekávat imanentní snahu sankcí ohrožené osoby prokázat, že rozhodnutí a jeho podklady jsou nesprávné a nezákonné. Naproti tomu ze strany subjektu vydávajícího finální rozhodnutí nebo podklad pro rozhodnutí je nutná maximální preciznost, co se týče obsahu a formy vydávaných listin.

7.1 Vyjádření KVS dle § 24a odst. 5 TýrZv

Velmi zajímavým podkladovým správním aktem z hlediska využití, tj. jako podklad pro řízení o přestupku, je odborné vyjádření podle § 24a odst. 5 TýrZv. Toto vyjádření vydává krajská veterinární správa. V předchozí právní úpravě²²¹ bylo v § 24a odst. 5 TýrZv uvedeno, že odborné vyjádření KVS je podkladem pro řízení o správním deliktu. Dle systematiky zákona v předchozí úpravě byly správní delikty myšleny v tomto ustanovení, jako nadřazený pojem tvořený přestupky fyzických osob a správními delikty právnických a fyzických osob

²²⁰ Podrobnosti Viz příslušné zákony, a dále KOCOUREK, POLÁČKOVÁ, 2010, op. cit. str. 109.

²²¹ Před novelou provedenou zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, účinnou dne 01.07.2017. Pozn. dle přechodného ustanovení § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich jsou za přestupky považované i přestupky jiné správní delikty spáchané do 30.06.2017.

podnikajících, což uvádí i výklad Ministerstva zemědělství²²², který čerpá z důvodové zprávy²²³. Vyjádření je nejen podkladem pro přestupkové řízení, ale i pro zvláštní opatření podle § 28a TýrZv. Vyjádření je v takovém případě zahrnuto v návrhu na zvláštní opatření, který KVS dává obecnímu úřadu obcí s rozšířenou působností. Předpokladem pro např. nařízení a zajištění umístění zvířete do náhradní péče je provedení kontrolní činnosti, vyhotovení protokolu a následného vyjádření správního orgánu prostřednictvím odborně způsobilé osoby, která konstatuje, že došlo k týrání zvířat.

Abychom se mohli zamyslet nad povahou odborného vyjádření, musíme se nejdříve zabývat genezí tohoto ustanovení. Jak uvádí výklad MZ²²⁴, docházelo za účinnosti předchozí právní úpravy k problematickým situacím, kdy byl dán ze strany orgánů veterinární správy podnět k zahájení řízení, jehož součástí bylo i konstatování odborně způsobilé osoby, že došlo k týrání zvířat. Následně obecní úřad obcí s rozšířenou působností, jako správní orgán rozhodující v deliktním řízení, rozhodl, že ke spáchání správního deliktu, resp. k týrání nedošlo (i když tu nebyly jiné okolnosti opravňující k stanovení tohoto závěru), čímž de facto obecní úřad obcí s rozšířenou působností popřel závěry KVS. Takové rozhodnutí by pak mohlo být považováno za nezákonné. Popřením odborných závěrů KVS se ale obecní úřad obcí s rozšířenou působností dostal do sféry působnosti odborného orgánu, a ne své vlastní. Samozřejmě naproti tomu odborný orgán není sice příslušný k posouzení otázky viny (jako rozhodující orgán), kterou je právě to, zda k týrání zvířete došlo, ale poskytuje rozhodujícímu orgánu potřebný odborný podklad, bez kterého se neobejde. V případě, že by tedy OÚORP na základě následně získaných informací došel k závěru, že k týrání nedošlo, je nutné, aby se obrátil na odborný orgán a ten mohl po prověření informací případně své konstatování korigovat. Často také docházelo k výraznému nepoměru mezi podanými podněty a vydanými rozhodnutími. Vzhledem k těmto nectnostem v činnosti OÚORP byla nutná nová právní

²²² MZ, odbor živočišných komodit, oddělení ochrany zvířat. *Výklad k problematice odborného vyjádření orgánu veterinární správy podle § 24a odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů*, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2010 [cit. 2016-08-15], [online], http://eagri.cz/public/web/file/54419/Odb_vyj_KVS.pdf, Str. 1.

²²³ Řešeno v bodech 184-187 důvodové zprávy, Viz důvodová zpráva k zákonu č. 312/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 518 (5. volební období, 2006-2010). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2016-08-15], [online], <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=518&snzp=1>.

²²⁴ Výklad k § 24a odst. 5 TýrZv, 2010, op. [cit. 2016-08-15], str. 2.

úprava. Změna úpravy přinesla nutnost vyžádat si od orgánů veterinární správy²²⁵ odborné vyjádření, které je závazné pro delikt ní řízení. Z důvodu odstranění administrativní zátěže byla další novelizací vyjmuta ze zákona povinnost OÚORP vyžádat si odborné vyjádření pro případ úniku zvířete, což umožnilo tyto případy sankcionovat ve zjednodušeném režimu. S touto legislativní činností nelze než souhlasit v duchu zásady rychlosti a hospodárnosti řízení, tj. že je nutné požadovat vydání podkladového aktu jen v nezbytných případech. Současné znění § 24a odst. 5 TýrZv uvádí, že vyjádření KVS je pro řízení o přestupku závazné, ale otázka jeho závaznosti však vyžaduje bližší analýzu. V roce 2010 bylo po několika letech od účinnosti novely zavádějící povinnost vyžádat si odborné vyjádření a stanovení jeho závaznosti vydán Ministerstvem zemědělství výše citovaný výklad k této otázce, podle kterého z příslušných předpisů vyplývá „že v případě, kdy příslušný orgán veterinární správy v odborném vyjádření konstatuje, že došlo k týrání zvířat, musí být toto jeho vyjádření správním orgánem respektováno a je závazné. Obecní úřad obce s rozšířenou působností ... ani krajský úřad ... není oprávněn v takovém případě konstatovat, že k týrání zvířete nedošlo, pokud nedojde ke změně odborného vyjádření.”²²⁶ Když odborné vyjádření podrobíme testu „lakmusovým papírkem“, tj. testu závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 SŘ uvedeném v komentáři J. Vedrala²²⁷, lze konstatovat, že naplňuje kritéria tohoto ustanovení, tedy je to úkon učiněný na základě zákona, není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí. Jak uvádí komentář, není nutné, aby zvláštní zákony přímo označení závazné stanovisko používaly nebo aby odkazovaly na dotyčné ustanovení správního řádu. Test „lakmusovým papírkem“ použil výše uvedený výklad MZ se stejným závěrem, tj. že odborné vyjádření je závazným stanoviskem a vztahuje se na něj § 149 SŘ jako celek. Tento závěr lze podpořit rozsudkem č.j. 7 As 46/2010 – 54, kdy NSS vyslovil názor, že odborné vyjádření naplňuje „definiční znaky závazného stanoviska.”²²⁸ Pozdějším rozsudkem Městského soudu v Praze č. j.: 7A 19/2011 - 84²²⁹ pak bylo totožně s předcházejícím uvedeno nejen, že se jedná o závazné stanovisko, ale opakovaně i zdůrazněn postup podle § 149 odst. 4

²²⁵ V nynějším znění ustanovení § 24 a odst. 5 TýrZv je přímo uvedena KVS.

²²⁶ Výklad k § 24a odst. 5 TýrZv, 2010, op. [cit. 2016-08-15], str. 2.

²²⁷ VEDRAL, 2012, op. cit. str. 1151.

²²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.10.2010, č.j. 7 As 46/2010–54, [cit. 2016-08-15], [online], www.nssoud.cz.

²²⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.01.2015, č.j. 7 A 19/2011-84, [cit. 2016-08-15], [online], www.judikaty.info/cz.

SŘ, tedy v případě, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska (vyjádření KVS), není možné, aby tento žalobní bod posoudil sám odvolací orgán, ale musí tak učinit na základě závazného stanoviska nadřízeného orgánu krajské veterinární správy, což je v tomto případě SVS. Dle § 136 odst. 1 písm. b) SŘ jsou dotčenými orgány také orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které jsou podkladem pro rozhodnutí. Přijmeme-li závěr, že odborné vyjádření KVS je závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 SŘ, má KVS, jako správní orgán postavení dotčeného orgánu.

K obsahové stránce je třeba ještě uvést, že obvyklým neduhem i tohoto vyjádření je absence odůvodnění nebo jeho nedostatečnost (př. kopírování zjištění dalších orgánů, bez jejich zhodnocení a vyvození závěrů). Dodejme též, že KVS nesmí pro změnu svým vyjádřením zasahovat do gesce OÚORP, např. návrhem na výši uložené pokuty. Lze ale uvést osobu podezřelou z týrání zvířete.

Co se týče procesní stránky odborného vyjádření, lze už jen krátce uvést, že se postupuje podle § 136 a 149 SŘ a jak už bylo uvedeno v kapitole zabývající se závaznými stanovisky, jedná se o kvalifikované vyjádření podle části čtvrté správního řádu²³⁰. Odborné vyjádření je do řízení získáváno buď už jako součást podaného podnětu k jeho zahájení, nebo na základě vyžádání příslušného OÚPRP. Na závěr je možné připomenout, že správní orgány (jak obecní úřad obcí s rozšířenou působností, tak KVS) musí dbát v rámci své činnosti na to, aby se pohybovaly pouze v oblasti, která jim je zákonem svěřena, tedy aby dotčený orgán nezasahoval do působnosti výlučně náležející orgánu vydávajícímu rozhodnutí (např. otázka viny), a naopak rozhodující orgán nemá zasahovat do působnosti dotčeného orgánu, k čemuž ostatně ani není kvalifikačně vybaven. Je tedy na správních orgánech a jejich odborné erudici, aby postupovaly podle (v duchu) zákona a vzájemně pracovaly na konečném výsledku tedy vydání kvalitního odůvodněného rozhodnutí.

²³⁰ Srov. viz POLÁČKOVÁ, 2013, op. cit. str. 22.

7.2 Odborné posouzení AOPK k poškození dřevin rostoucích mimo les pro sankční řízení

Tuto podkapitolu uvádím pouze jako doplňující v rámci pojednání o podkladech pro sankční řízení. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR dle § 78 odst. 5 ZOPK plní úkoly odborné organizace ochrany přírody. Součástí této činnosti je i vyhotovení odborného posouzení poškození dřevin rostoucích mimo les pro sankční řízení. V tomto případě by se jednalo o řízení o přestupku fyzických osob podle § 87 odst. 2 písm. e) ZOPK (poškození nebo pokácení bez povolení dřevinu rostoucí mimo les), případně o přestupku podle § 88 odst. 1 písm. c) ZOPK, kdy právnická osoba a fyzická osoba poškodí nebo zničí bez povolení dřevinu nebo skupinu dřevin rostoucích mimo les. Podle § 2 odst. 2 písm. d) ZOPK se ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona zajišťuje mimo jiné i ochranou dřevin rostoucích mimo les. Pojem dřevina rostoucí mimo les definuje § 3 odst. 1 písm. i) ZOPK jako strom či keř rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvech na pozemcích mimo lesní půdní fond. Nedovolenými zásahy do dřevin jsou, podle § 2 odst. 1 vyhlášky MŽP č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, takové zásahy, které jsou v rozporu s požadavky na jejich ochranu, a rozumí se jimi zásahy vyvolávající poškozování nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření. V případě, že probíhá šetření PČR nebo OÚORP mohou si tyto správní orgány vyžádat odborné posouzení hodnoty poškození, resp. hodnoty dřeviny případně i náhradní výsadby. Výraz „mohou si vyžádat při sankčním řízení“ však znamená, že si toto odborné posouzení vyžádat musí, protože úředník ani policista nejsou odborně kvalifikováni²³¹ k posouzení vzniklé újmy, což je důležitým podkladem pro stanovení sankce. Agentura ochrany přírody a krajiny následně vyhotoví odborné posouzení, kde stanoví

²³¹ I pokud příslušní pracovníci odborné vzdělání mají, slouží jim pouze k lepšímu uchopení trestané materie a pomáhá jim k přesnějšímu směřování zjišťování relevantních okolností a vedení řízení, neznamená to však, že takový pracovník je příslušen samostatně provést kvalifikované posouzení vysoce odborné otázky, ke které je příslušen dotčený orgán nebo v tomto případě odborná organizace (viz soudce stavař také není příslušen vyhotovovat statický posudek), pokud by pracovník takový podklad pro sankční řízení vyhotovil (dával by advokátovi obviněného velmi silnou zbraň pro napadnutí rozhodnutí o sankci) asi by si nedal „za rámeček“ zrušující rozsudek a jeho odůvodnění od nadřízeného orgánu nebo správního soudu. Technické prostředky (např. kalkulačka oceňování dřevin, viz <http://www.ocenovanidrevin.nature.cz/>) jsou pouze prostředky pomocné, ale při vyhotovení posouzení je potřeba přihlídnout i k dalším okolnostem (situace na místě, příslušná literatura atd.).

na základě příslušných předpisů, odborné literatury a metodiky²³² k tomuto tématu výši vzniklé újmy, kterou se rozumí oslabení nebo zánik ekologických a společenských funkcí dřeviny, ne škoda na majetku vlastníka. V rámci posouzení je nutné stanovit, i zda dřevina sama je schopna poškození kompenzovat a dále prospívat nebo poškození je takového rázu, že kompenzace ze strany dřeviny není možná a zdravotní stav se bude zhoršovat, až bude nutné provést odstranění dřeviny. V takovém případě je pak hodnota vzniklé újmy na posuzovaných hodnotách rovna výchozí hodnotě dřeviny před poškozením. Součástí sankce může být kromě uložené pokuty i náhradní výsadba ve výši vzniklé újmy. Metodika AOPK také uvádí, že při hodnocení se přihlíží ne k čistě vzniklé škodě v daný okamžik, ale i k možné životnosti dřeviny, kdyby nedošlo k jejímu poškození. Co se týče charakteru odborného posouzení, odpovídá spíše znaleckému posudku (v té souvislosti je vhodné uvést, že AOPK je také znaleckým ústavem). Ve vztahu k řízení o přestupku a následnému uložení sankce nelze dovodit závaznost odborného posouzení, ale je samozřejmá nutnost nejen kvalitního odůvodnění uložené sankce, ale i případného odchýlení od závěrů předložených v odborném posouzení. Jak už jsme si probrali u jiných podkladových správních aktů nebo pokladů je při jiném náhledu (informacích) rozhodujícího orgánu vhodné vyžádat si stanovisko orgánu, resp. organizace vydávajícího podklad do řízení, tj. v tomto případě AOPK. Jak už ale bylo výše zmíněno, OÚORP nemá příslušnou odbornost, aby mohl polemizovat s názorem odborného orgánu. Co se týká obrany proti odbornému posouzení, je tato možná pouze v rámci podání opravného prostředku proti konečnému rozhodnutí, jako jeden z odvolacích bodů, případně je možné předložit oponentní posouzení. Jak už bylo zmíněno v úvodu, je tento podklad pro sankční řízení zmíněn jako doplňující, ale přesto nepostrádá na zajímavosti jako podstatný podklad s výraznými důsledky vůči osobě, proti níž se správní řízení vede.

7.3 Rozhodnutí dle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ, k odstranění pochybností, zda je movitá věc odpadem

Při vyhledávání podkladových aktů pro sankční řízení je možné nalézt poněkud netypický příklad částečně vybočující z rámce této práce, ale přesto zajímavý z pohledu, jaké

²³² KOLAŘÍK, Josef, a kol. Metodika AOPK ČR. *Oceňování dřevin rostoucích mimo les včetně výpočtu kompenzačních opatření za kácené nebo poškozené dřeviny*. Praha: AOPK ČR, 2013, [cit. 2016-08-15] [online], <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/151/019785.pdf?seek=1391516362>.

typy aktů zákonodárce vytvořil a jaké mohou mít důsledky. Jedná se o rozhodnutí, které se vydává v případě pochybností, zda se movitá věc považuje za odpad dle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ, resp. podle § 3 odst. 8 OdpZ. Rozhodnutí vydává krajský úřad. Jedná se zjevně o duplicitní úpravu, kdy záměrem tvůrce legislativy zřejmě bylo zdůraznit v příslušné pasáži zákona, za jakých okolností a kdo rozhodnutí vydává. V případě tohoto aktu není pochyb, že se jedná o rozhodnutí podle § 67 SŘ, z čehož vyplývají jeho procesní charakteristiky např. přezkumné prostředky a možnost obrany dotčených osob. Rozhodnutí se vydává na žádost vlastníka této movité věci nebo z moci úřední. Jeho funkcí je zajištění právní jistoty vlastníka, že jeho činnost není v rozporu s příslušnými předpisy, zejm. zákonem o odpadech, tím poskytuje vodítko, jakým způsobem s movitou věcí naložit, případně jaké oprávnění si musí vlastník nebo provozovatel zařízení zajistit (např. u nestanovených výrobků bez faktického uplatnění na trhu²³³). Zároveň rozhodnutí stanovující, zda je movitá věc odpadem slouží, jako ochrana před uložením sankce podle tohoto zákona nebo alespoň jako podklad pro přihládnutí k polehčující okolnosti v rámci sankčního řízení. Samozřejmě naopak může působit jako okolnost přitěžující.²³⁴ Výsledkem rozhodnutí, že věc není odpadem, může také být, že se deliktní řízení vůbec nezahájí nebo pokud už bylo zahájeno, dojde k jeho zastavení. Z činnosti správních orgánů a soudů a vzhledem k tomu, jak je konstruován zákon o opadech, je patrná preference, aby si vlastníci (provozovatelé zařízení) sami požádali o určení, zda se jedná o odpad a je k tomu přihlíženo v rámci rozhodování²³⁵. Vlastníci tímto postupem naplňují, dalo by se říci princip předběžné opatrnosti.

²³³ Blíže viz k této problematice KRAJSKÝ ÚŘAD ÚSTECKÉHO KRAJE. *Rozhodnutí k určení, zda se jedná o odpad či nikoliv*, Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 4. 10. 2011, připravil RNDr. Tomáš Burian, oddělení životního prostředí, odbor životního prostředí a zemědělství, [cit. 2016-08-19], [online], <http://www.kr-ustecky.cz/rozhodnuti-k-urceni-zda-se-jedna-o-odpad-ci-nikoliv/d-1662847>, a dále k otázce (ne)stanovených výrobků viz Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ). *Často kladené otázky – Zkušebnictví*, [cit. 2016-08-19], [online], <http://www.unmz.cz/urad/casto-kladene-otazky-zkusebnictvi>.

²³⁴ Za přitěžující okolnost je možné považovat, když si osoba plánující provozovat nebo již provozující zařízení požádá o vydání rozhodnutí podle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ nebo bylo vydáno z moci úřední, a po vydání rozhodnutí se jím osoba dotčená přesto neřídí (viz i dále v textu práce); za polehčující okolnost lze považovat situaci, kdy provozovatel zařízení zpracovává odpady, aniž si toho je vědom (i když si být vědom vzhledem k okolnostem měl) tím spáchá přestupek, v průběhu činnosti znejistí ohledně povahy věci, s kterou nakládá a požádá o vydání rozhodnutí podle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ, na dobu než bude vydáno rozhodnutí, svou činnost z důvodu opatrnosti přerušit apod.

²³⁵ Srov. viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.03.2015, čj. 5 As 63/2013–51, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 7-8/2015, Ročník: 3, Rozhodnutí č. 3233, Str. 679, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2016-08-19], [online], www.nssoud.cz.

Na příkladu autovraků a několika judikátů, které se jimi zabývaly, je možné demonstrovat, jak rozhodnutí podle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ funguje a jaký vliv má na rozhodnutí o sankci. V té souvislosti je vhodné připomenout několik pojmů ze zákona o odpadech. Dle § 3 odst. 1 OdpZ je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. V odstavci 2 je vyloženo, že ke zbavování se odpadu dochází vždy, když osoba předá movitou věc k využití apod. nebo ji odstraní sama. Podle odstavci 3, pokud se v řízení o odstranění pochybností podle odstavci 8 neprokáže opak, je úmysl zbavit se věci presumován, když její původní účelové určení zaniklo.

Ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 63/2013–51 šlo o případ, kdy ČIŽP uložila pokutu za další zpracování autovraků jako odpadů k následnému prodeji náhradních dílů, a to bez příslušného oprávnění. Žalobkyně v tomto případě rozporovala, že by se jednalo o odpad (autovraky), tedy věci, kterých se někdo zbavuje, a tvrdila, že se jedná o věci využívané k dalším účelům (opravárenství). Městský soud v Praze posoudil věc podle výše uvedených ustanovení § 3 odst. 1 a odst. 3 OdpZ a konstatoval, že se jedná o odpad, protože zaniklo původní účelové určení věci a zákon *a priori* zbavení se věci předpokládá, došlo tedy k nakládání s odpady. Dále soud připomíná, že nebylo využito postupu podle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ (pro účely této práce je použita novější úprava tohoto ustanovení) k odstranění pochybností, že se ne/jedná o odpad a žalobkyně měla v případě odlišného právního názoru o takové řízení požádat. K tomu dodává, že „*Neučinila-li tak, nelze tuto skutečnost přičítat k tíži správních orgánů.*“²³⁶ Stěžovatelka se v rámci kasační stížnosti snažila konstruovat za pomoci znaleckého posudku i unijních předpisů²³⁷ nové kategorie vozidel (kategorie vozidel s ukončenou životností se zbytkovou technickou užitečností). Nejvyšší správní soud se poté ztotožnil se závěry správních orgánů i Městského soudu v Praze, že v případě předmětných věcí se jednalo o autovraky, a tedy o odpad, a konstatoval, že nevyužití postupů podle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ bylo k tíži stěžovatelky a způsobilo nevyvratitelnou domněnku, že se jedná o odpad. Navíc NSS odmítl argumentaci o směřování ducha unijních předpisů, tj. nejen k určení, co je odpad, ale zejména k zajištění jeho co nejvyšší

²³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.03.2015, č.j. 5 As 63/2013–51, op. [cit. 2016-08-19].

²³⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností, CELEX: 32000L0053, Úřední věstník L 269, 21/10/2000 S. 0034 – 0043, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32000L0053>.

další využitelnosti, byť pod určitou kontrolou²³⁸. Nejvyšší správní soud dále přisvědčil závěrům ČIŽP a Městského soudu v Praze, že bylo provozováno zařízení na zpracování odpadů bez příslušného oprávnění a uložení pokuty tedy nebylo v rozporu se zákonem. Sice nelze z obsahu judikátu dovodit, že výsledek řízení o odstranění pochybností, zda se jedná o odpad, by byl ve prospěch stěžovatelky, ale minimálně by měla představu, jak se k celé věci staví správní orgány, případně soud, mohla by využít opravných prostředků a dle konečného výsledku učinit závěr, kam směřovat nebo jak ošetřit svou podnikatelskou činnost.

V případě dalšího judikátu Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 149/2013–41²³⁹ byla situace opačná než ve výše zmíněném rozsudku čj. 5 As 63/2013–51. Změna spočívala v tom, že ČIŽP po zahájení řízení o správním deliktu řízení přerušila, protože požádala o zodpovězení předběžné otázky, tj. o vydání rozhodnutí o odstranění pochybností podle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ, zda se v případě výtěžku ze stavebních prací jedná o odpad. K rozhodnutí, že se jedná o odpad, se došlo až v rámci rozkladu MŽP, a to po několikerém opakovaném projednání věci a vydání nových rozhodnutí krajským úřadem, které následovaly po opakovaně uplatněných opravných prostředcích v rámci správní hierarchie. Následně byla na základě zodpovězení předběžné otázky uložena pokuta za spáchaný delikt předání odpadu osobě bez oprávnění. Nejvyšší správní soud pak v bodě [36] a násl. přináší svoji argumentaci spojenou s ustanovením § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ (dle současného znění zákona), kdy nejprve podotknul, že účastníci byli v rámci oznámení o zahájení řízení poučeni, že je na vlastníkovu doložit důkazy k otázce, zda věc je/není odpadem. Domnívám se, že účastníci by měli v každém případě využít ustanovení zákona o odpadech (rozhodnutí v pochybnostech) a informace, kterou obsahuje poučení, a to že nejlepším způsobem obrany je požádat si o vydání rozhodnutí o předběžné otázce a tím naplnit svoji důkazní povinnost. Je proto v bytostném zájmu účastníků, aby k otázce, zda věc je odpadem, doložili příslušné podklady, protože se jedná o nejdůležitější otázku, s vlivem na další existenci řízení, rozhodnutí o vině a výši uložené sankce (viz výše zmíněné polehčující okolnosti). Podstatným závěrem rozsudku je také konstatování, že

²³⁸ Blíže citace bodu [20] z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24.1.2014, čj. 5 As 112/2012-44, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.03.2015, čj. 5 As 63/2013–51, op. [cit. 2016-08-19], který obsahuje www.nssoud.cz,

²³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.03.2015, čj. 6 As 149/2013–41, publikováno ve sbírce NSS, Číslo: 7-8/2015, Ročník: 3, Rozhodnutí č: 3248, Str. 783, Vydavatel: Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 2016-08-19], [online], www.nssoud.cz.

převedení věci uvedených v příloze č. 1 k odpadovému zákonu do vlastnictví jiné osoby klasifikuje tento zákon jako zbavení se věci. Další argumentace uvedená v rozsudku NSS není pro téma této práce důležitá. Pouze podotýkám, že věc byla dále řešena v usnesení Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 1798/15 ze dne 30. 9. 2015²⁴⁰, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost společnosti, jíž byla pokuta uložena.

Na závěr je možné podotknout, že ustanovení § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ, není zajímavé jen jako podklad pro rozhodnutí o sankci, ale spíše je důraznou připomínkou důsledků nedbání na zásady *ignorantia legis non excusat* a *vigilantibus iura scripta sunt*. Je na každém občanovi, resp. spíše podnikateli, aby si vyjasnil právní základy svého podnikatelského záměru a průběžně své znalosti doplňoval. Výsledek nevyjasnění základní otázky, co je odpadem, přinesl v jednom z výše uvedených příkladů sankci přes 3 mil. Kč.

²⁴⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. III.ÚS 1798/15, [cit. 2016-08-19], [online], <http://nalus.usoud.cz>.

Závěr

A Shrnutí nejvýznamnějších poznatků

Podkladové (správní) akty jsou nejdůležitější administrativněprávní nástroje ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Jako cíl své práce jsem si stanovil kriticky analyzovat a zhodnotit právní úpravu právě těchto aktů. V této poslední kapitole uvedu zjištěné závěry, ke kterým jsem analýzou a hodnocením dospěl, a u některých problematických míst uvedu návrhy *de lege ferenda* k odstranění vad (nejasností) právní úpravy a postupů správních orgánů, resp. dotčených orgánů.

Svoji práci jsem rozdělil na tři kapitoly: závazná stanoviska, další typy podkladových aktů a podkladové akty pro sankční řízení. Práce byla zpracovávána v delším časovém úseku a v tomto období vstoupilo v platnost a účinnost několik relevantních zákonů a novel, které byly do práce zapracovány. Některé změny v právním řádu v době odevzdání práce ještě nenabýly účinnosti, proto neprovádím jejich detailní analýzu a pouze upozorňuji na možné problémy z nich vzniklé.

Základním podkladovým správním aktem v ochraně životního prostředí jsou závazná stanoviska, u nichž je možné říci, že se jedná o vyjasněnou kategorii. Ve světle poslední novely stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.) a dalšího působení soudů, např. ohledně přezkumu závazných stanovisek, však nelze otázku právního vývoje závazných stanovisek považovat za uzavřenou, spíše naopak. Zvláště, když proti některým ustanovením (týkajících se přezkumu závazných stanovisek a účastenství) novely stavebního zákona a souvisejících předpisů byl podán návrh k Ústavnímu soudu na jejich zrušení. Obecně platí, že je závazné stanovisko upraveno v § 149 SŘ, je podkladem pro konečné rozhodnutí, není samostatným rozhodnutím, vydává ho správní orgán (dotčený orgán) na základě zákona a jeho obsah je závazný pro výrokovou část finálního rozhodnutí. Jedná se kvalifikované vyjádření dotčeného orgánu z hlediska konkrétního složkového zákona a je úkonem podle části čtvrté správního řádu. Právní úprava v jednotlivých složkových zákonech, které stanoví kdy je konkrétní akt závazným stanoviskem, však stále není přehledná a jednoznačná. Závazná stanoviska slouží primárně jako podklad pro finální (konečné) rozhodnutí (např. územní rozhodnutí), nemají účinek navenek a

nejedná se o rozhodnutí²⁴¹ ve smyslu § 67 SŘ, tj. nezakládají, nemění nebo neruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci neprohlašují, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Vnější účinky nabývá až konečné rozhodnutí, pro nějž je závazné stanovisko podkladem. Z tohoto důvodu není možná přímá obrana proti závaznému stanovisku (kromě přezkumu podle ustanovení § 149 odst. 5 SŘ) a odvolání musí směřovat proti finálnímu rozhodnutí, resp. v jeho rámci proti obsahu podkladového závazného stanoviska v souladu s § 149 odst. 4 SŘ. Protože se v případě závazného stanoviska nejedná o rozhodnutí, není možný ani samostatný soudní přezkum, což po velmi proměnlivé judikatuře a v kontextu změn právní úpravy dovedl Nejvyšší správní soud. Nelze ale také říci, že otázka soudního přezkumu závazných stanovisek je uzavřenou kapitolou, zvláště v souvislosti s posledními rozsudky NSS ohledně postupu podle § 149 odst. 5 SŘ, který umožňuje zrušení nebo změnu nezákonného závazného stanoviska v přezkumném řízení.

Postavení dotčených orgánů je obecně slabé zvláště vůči správnímu orgánu, který vydává finální akt. Problém nastává např. když správní orgán, nezpracuje podmínky uvedené v závazném stanovisku. Ve vztahu k přezkumu závazných stanovisek je, proto vhodné položit si *de lege ferenda* otázku, zda dotčeným orgánům nepřiznat silnější postavení v hájení veřejných zájmů, ke kterým jsou příslušné. Dotčené orgány mají v současnosti podle § 136 odst. 4 SŘ právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení. K posílení postavení dotčeného orgánu by tedy bylo *de lege ferenda* prospěšné zakotvit do právní úpravy nový přezkumný nástroj, a to povinnost správního orgánu zabývat se podnětem (možná i provést přezkumné řízení).²⁴² Lze předpokládat, že podněty k přezkumu podané dotčeným orgánem i za současné

²⁴¹ Závazná stanoviska mohou být správními akty podkladovými nebo a v určitých výjimečných případech akty konečnými. O akt konečný se jedná v případě, kdy po závazném stanovisku nenásleduje žádné rozhodnutí, kam by se závazné stanovisko mohlo promítnout. Akt, který by jinak byl „čistým“ závazným stanoviskem se všemi důsledky s ním spojeným je za výše uvedené situace aktem vydávaným formou samostatného rozhodnutí ve správním řízení. Bližší podkapitola 5.1.

²⁴² Možná by bylo vhodné zvážit do budoucna i využití kombinace prvků z institutů protestu prokurátora (viz § 15 an. zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, ve spojení s § 69 an. SSŘ) a stížnosti pro porušení zákona (viz § 266 an. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním), kterou podává ministr. Nový opravný prostředek by mohl být nazýván např. protest ministra. Ministrů podávajících protest by mohlo být více podle příslušnosti k ochraně konkrétního veřejného zájmu. Protest by byl podáván u správního orgánu, který nezákonné rozhodnutí vydal. Správní orgán by mohl v autoremeduře rozhodnutí zrušit nebo změnit. Účastníci původního řízení o vydání rozhodnutí by měly možnost obrany proti rozhodnutí navazujícímu na protest ministra. V případě, že by správní orgán nerozhodl sám, měl by povinnost předložit věc nadřízenému orgánu k rozhodnutí. Iniciovat protest by mohl ten, kdo byl účastníkem původního řízení, dále ten kdo se za účastníka považuje a správní orgány (tedy i dotčené orgány), které v řízení vystupovaly nebo pro řízení vydávaly podklady. Lhůtu k podání protestu bych ponechal z důvodu právní jistoty dvouletou. Otázkou je, kdo by měl být příslušný k řízení o protestu proti rozhodnutí nadřízeného orgánu, zda ministerstvo, nebo by rozhodnutí mělo přejít do příslušnosti soudní moci a věc by rozhodoval správní soud, resp. krajský

situace mají kvalifikovanější povahu a nesměřovalo by ani do budoucna k obstrukčnímu chování jako u některých účastníků řízení.

Dotčené orgány mohou vydávat závazná stanoviska pouze na základě zákonného zmocnění. V praxi se však někdy stává, že dotčený orgán si ani není vědom své povinnosti vydávat závazné stanovisko k ochraně konkrétního veřejného zájmu. Jindy zase dotčený orgán vydává závazné stanovisko, i když by měl vydávat pouhé vyjádření, což zjistí až z rozsudku správního soudu, které ruší finální rozhodnutí správního orgánu a věc vrací k novému projednání. Zákonné zmocnění je třeba nejen k vydání závazného stanoviska, ale i pro stanovení podmínek. Ke stanovení podmínek dochází na základě zmocnění ve zvláštním zákoně, čehož si však dotčené orgány v některých případech nejsou vědomy a stanovují podmínky bez tohoto oprávnění. V této souvislosti je vhodné doplnit, že novelizovaná úprava stavebního zákona v § 4 odst. 6 svěřuje kontrolní pravomoc ve vztahu k plnění podmínek obsažených v závazném stanovisku přímo dotčenému orgánu. To je nanejvýš žádoucí, protože stavební úřad nemá dostatečnou kvalifikaci, aby tyto odborné otázky posoudil.²⁴³

Z hlediska terminologie ve zvláštních zákonech (u pokladových aktů, jež jsou fakticky závaznými stanovisky) je třeba uvést, že stále nedošlo k jejímu sjednocení, což vyvolává problémy zejména z hlediska povahy a závaznosti aktů vůči finálnímu rozhodnutí. Lze ale podotknout, že se situace zlepšuje, protože exekutiva a následně zákonodárce se snaží o sjednocení názvosloví a vyjasnění otázky závaznosti jednotlivých aktů. Otázkou terminologie se budu dále zabývat v návrzích *de lege ferenda*.

Co se týče obecné úpravy závazných stanovisek, kvituji, že poslední novelou budou od 01.01.2018 stanoveny povinné náležitosti závazných stanovisek, tj. závazná část a odůvodnění. Jak jsem uvedl v podkapitole 5.2, je absence těchto náležitostí v současnosti velkým

soud. Tuto krátkou úvahu by bylo nutné dále rozpracovat ve vazbě na příslušná ustanovení správního řádu a dalších předpisů, ale připadá mi to jako zajímavá možnost.

²⁴³ Z vlastní praxe mohu uvést, že v současnosti se stavební úřady vyhýbají kontrolování těchto odborných otázek a buď předají interní podnět příslušnému odboru, nebo přizvou příslušné pracovníky k účasti na kontrolní prohlídce. Je pravda, že některé odborné otázky nejsou s to pracovníci stavebních úřadů posoudit. Co se týče sankcionování porušení rozhodnutí ohledně např. podmínek převzatých ze závazného stanoviska dotčeného orgánu, je z hlediska odbornosti pracovníků a procesní ekonomie vhodnější, aby sankce uděloval dotčený orgán. Navíc pokud by řízení o přestupku v téže věci vedl jeden správní orgán prostřednictvím dvou svých odborů podle různých předpisů, nastává zde problém litispence a ve výsledku by mohl být obviněný sankcionován dvakrát v téže věci.

problémem, který často způsobuje zrušení rozhodnutí nadřízeným orgánem nebo správním soudem. Soudy již několikrát korigovaly tuto problematiku svými rozhodnutími, ale k chybám v náležitostech dochází ze strany dotčených orgánů nadále. Z hlediska praxe se jedná o velmi častý důvod protahování délky řízení, což je velkou zátěží nejen pro účastníky, ale i pro samotné úředníky. Není proto divu, že proti novému ustanovení (§ 149 odst. 2 SŘ) nesměřuje návrh na zrušení části zákona podaný senátory Parlamentu ČR k Ústavnímu soudu.

Závazné stanovisko je prostředkem ochrany jednotlivých složek životního prostředí a do správního řízení je zajišťuje buď žadatel, nebo správní orgán, který řízení vede. Z hlediska řízení vedených podle stavebního zákona zákonodárce neurčil jednoznačně, komu připadá povinnost zajišťovat podkladové (správní) akty, zda žadateli, nebo na správním orgánu. Tato otázka bude dále probírána v návrzích *de lege ferenda*. Z provedené analýzy vyplývá, že by bylo vhodné zaměřit legislativní pozornost také na úpravu správního řádu a složkových zákonů ve vztahu k vydávání závazného stanoviska ve společném řízení podle § 140 odst. 2 SŘ. Ve své práci jsem dovodil, že se závazná stanoviska nevydávají ve správním řízení a ustanovení o společném řízení je proto obtížně uchopitelné. Možnost použití společného řízení o vydání správního rozhodnutí a podmiňujícího úkonu je závislá na tom, kdo získává podklady do řízení. U řízení podle stavebního zákona v současnosti nepřipadá v úvahu, aby se vedlo společné řízení, ale od 01.01.2018 bude stavební úřad např. výslovně zajišťovat závazné stanovisko dotčené orgánu (orgánu územního plánování, § 96b SZ) k posouzení záměrem vyvolané změny v území. Jak takové společné řízení má, resp. bude vypadat, není jen věcí zákonných ustanovení, ale i nastavení vnitřních mechanismů jednotlivých obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Bude zajímavé pozorovat, jak se s touto změnou vypořádají správní orgány.

Závazné stanovisko není vydáváno ve správním řízení, a proto nemá proces jeho vydávání účastníky. Dotčeným subjektem je pouze žadatel o jeho vydání. Je otázkou, zda se blíže nezabývat problematikou nastíněnou v této práci a další literatuře, tj. možného účastenství nejen žadatele v procesu vydávání závazného stanoviska, ale i veřejnosti včetně dotčené. S touto otázkou je spojená otázka informovanosti veřejnosti o tom, že bude vydáno závazné

stanovisko. Jak bylo v práci uvedeno, děje se tak jen v některých případech. Do budoucna by bylo proto vhodné zamyslet se i nad těmito otázkami.

Ohledně obecné úpravy hlavního podkladového správního aktu lze dále říci, že i jeho se týká přerušování správního řízení, pokud správní orgán zjistí, že je vydáváno závazné stanovisko. Pokud běží správní řízení a je vydáno negativní závazné stanovisko, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost meritorním rozhodnutím zamítne. V určitých případech je možná dohoda mezi správním a dotčeným orgánem. Možnost dohody závisí na tom, kdo pro řízení zajišťuje závazné stanovisko a zda jsou v konkrétní situaci aplikovatelné základní zásady správního řádu (spolupráce a součinnosti). S touto problematikou souvisí i ustanovení § 136 odst. 6 SŘ o řešení rozporů mezi dotčenými orgány. Toto ustanovení se v praxi u závazných stanovisek uplatní poměrně zřídka, neboť tato budou zpravidla vydávána totožným orgánem, byť jiným odborem. Z provedené analýzy vyplývá, že jedním z primárních úkolů vedení obecního úřadu by mělo být komplexní nastavení vzájemných vztahů mezi jednotlivými odbory, aby k rozporům nedocházelo, resp. aby se jim předcházelo, a pokud nastanou, aby byly řešitelné uvnitř správního orgánu. Co se týče trvání účinků (platnosti) závazného stanoviska, na toto obecná úprava nepamatuje²⁴⁴, ale lze konstatovat, že platnost odpovídá tomu, zda je situace na místě záměru setrvalá, nebo došlo k tak zásadní změně, že vydané závazné stanovisko je neadekvátní. K zamyšlení ponechávám, jestli by nebylo vhodné trvání účinků, resp. platnost závazných stanovisek omezit již v obecné úpravě (podobně jako u nového ustanovení § 96b SZ). O přezkumu závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení jsem pojednal už výše, jen podotýkám, že výsledek přezkumu má opět formu závazného stanoviska.

Rozsáhlejší pozornost jsem věnoval právní úpravě závazných stanovisek ve dvou příkladech souhlasu podle § 15 odst. 2 SZ a závazným aktům vzešlým z procesu EIA. K souhlasu mohu závěrem konstatovat, že se jedná o závazné stanovisko, ale jeho další fungování a postavení vzhledem k ne zrovna provázané novele (vůči ostatním předpisům i stavebnímu zákonu samotnému) stavebního zákona nelze plně odhadnout. Úprava procesu

²⁴⁴ Zvláštní úprava ve složkových zákonech v některých případech platnost závazného stanoviska upravuje např. § 10 odst. 3 ZPF, který uvádí, že souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pozbývá platnosti uplynutím 3 let atd.

posuzování vlivu záměrů (konceptů) na životní prostředí doznala několika turbulentních změn. Naposledy těsně před dopsáním této práce (podzim 2017) a další novela už je v platnosti a účinná bude od 01.01.2018. Na odpověď ohledně otázky funkčnosti nové právní úpravy si budeme muset nějaký čas počkat. Nejnovější a nejpodstatnější změnou je jistě společné územní řízení (společné územní a stavební řízení) spojené s posouzením vlivů záměru na životní prostředí. K samotnému stanovisku EIA mohu říci, že se jedná o zákonem upravené závazné stanovisko vydávané spolu s dalšími závaznými stanovisky²⁴⁵ v rámci procesu EIA. Stanovisko EIA je velmi specifické závazné stanovisko se speciální úpravou účasti veřejnosti a možností obrany v navazujícím řízení.

Výše uvedené interpretační a aplikační problémy týkající se závazných stanovisek způsobuje nepřehledná úprava ve zvláštních zákonech, mnohost dotčených orgánů stejně jako podkladových aktů a nedotažená obecná úprava závazných stanovisek. Při shromažďování podkladů pro tuto práci jsem si mohl ověřit, že nejen dotčené orgány (i nadřízené dotčené orgány), ale ani ministerstva si nejsou vědoma, jaké podkladové akty jsou v jejich oblasti působnosti vydávány. Do budoucna by tedy bylo vhodné zabývat se otázkou úpravy systému podkladových aktů a jeho zpřehlednění, včetně snížení počtu dotčených orgánů i samotných podkladových aktů. Prioritou by měla být důkladná analýza²⁴⁶ současného stavu a následně příprava návrhu změn systému nebo nové koncepce podkladových aktů, které by byly projednány s širokou odbornou veřejností i s veřejností obecně. Podobný návrh zasahující široce do různých oblastí práva by v kontextu velmi problematického průběhu schvalování poslední novely stavebního zákona neměl být samozřejmě přednesen až jako poslanecký pozměňovací návrh zákona, bez předchozího projednání a zdůvodnění.

Od závazných stanovisek je nutné oddělit další podkladové akty podle část čtvrté správního řádu. Tyto akty nejsou na rozdíl od závazných stanovisek závazné pro finální rozhodnutí a uplatní se pro ně pravidla o volném hodnocení důkazů. V rámci práce jsem provedl kategorizaci podkladových aktů z hlediska jejich právní síly. V příkladech jiných aktů podle

²⁴⁵ Závaznými stanovisky vydávanými v procesu EIA jsou stanovisko EIA podle § 9a odst. 1 ZEIA, *coherence stamp* podle § 9a odst. 6 ZEIA, závazné stanovisko k vlivu prioritních dopravních záměrů podle § 23a odst. 3 ZEIA.

²⁴⁶ Srov. tématu MMR. *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Základní teze*. Praha: MMR, září 2017, [cit. 2017-10-28], [online], <http://www.mmr.cz/getmedia/f8f3d714-f5c6-41cd-9510-53ee7d12a980/1-9-Teze-Stavebniho-zakona-docx.pdf>.

části čtvrté jsem se ponejvíc zabýval nejnižším typem podkladového aktu, tj. takovým, který je podkladem pro jiný úkon. Z hodnocení vyplynulo, že i na takovéto akty je potřebné přiměřeně aplikovat ustanovení a závěry týkající se závazných stanovisek, zejm. co se týče náležitostí aktu. Vzhledem k tomu, že náležitosti jsou pro závazná stanoviska nově stanoveny přímo v obecné úpravě správního řádu, lze očekávat větší přiblížení této nové úpravě i u dalších aktů. Důležité je to z důvodu použitelnosti dalšího aktu jako podkladu pro rozhodnutí (případně pro jiný úkon např. závazné stanovisko), který ob stojí v rámci správního i soudního přezkumu finálního rozhodnutí.

Kapitolu o podkladových aktech pro sankční řízení považuji za určitou specialitu poukazující netypické podkladové akty. Lze k nim pouze zopakovat, že je důležité, aby si správní a dotčené orgány byly vědomy hranic své působnosti a nedocházelo k nezákonným vstupům do gesce jiného orgánu. Podkladové akty pro sankční řízení mají velký dopad do finanční sféry obviněného. Ten by měl proto ve vlastním zájmu předcházet sporným situacím ve své činnosti. Pokud už takové situace nastanou, měl by spolupracovat na odstranění následků svého působení, zároveň bude jeho zájmem najít jakoukoliv skulinku v právní argumentaci dotčeného, resp. správního orgánu. Lze proto klást velký důraz stejně jako u ostatních podkladových aktů na řádné odůvodnění.

Závěrem (než budou podrobněji probírány návrhy *de lege ferenda*) lze uvést, že podkladové (správní) akty mají velký význam pro ochranu jednotlivých složek životního prostředí. Výklad, který jsem v této práci uvedl, nepovažuji a ani nemohu považovat za konečný vzhledem k mnoha novelizacím relevantních právních předpisů, ke kterým došlo v průběhu tvorby práce. K velkým změnám došlo v minulosti i z hlediska judikatury a dá se očekávat další vývoj. Několikrát jsem se také zmínil i o dalších připravovaných změnách stavebních a souvisejících předpisů, a v počtu dotčených orgánů a podkladových aktů. Tuto práci je tedy možné považovat za podklad pro uchopení současné právní úpravy, její předností i problematická místa, z níž vyplynou připravované změny, které ovlivní jak odbornou tak i laickou veřejnost.

B Návrhy *de lege ferenda*

Návrhy *de lege ferenda* se nejprve zaměří na terminologickou nejednoznačnost podkladových (správních) aktů obecně. Následně uvedu konkrétní příklady týkající se této problematiky, zejm. se bude jednat o „nezjevná“ závazná stanoviska, o kterých jsem pojednal ve své práci. Jak už bylo několikrát výše uvedeno, zákonodárce používá pro označení podkladových (nejen správních) aktů různá označení, i když tyto akty mají často totožnou právní povahu a závaznost. V zákonech z hlediska terminologie nalézáme označení např. povolení, závazné stanovisko, stanovisko, souhlas, vyjádření a jiné akty. Jak už bylo uvedeno výše, má zákonodárce snahu terminologii sjednotit²⁴⁷. Vzhledem k množství potřebných změn ale nelze očekávat, že by k tomu došlo v krátkém časovém horizontu. Snaha o sjednocení názvosloví, snížení počtu dotčených orgánů i vydávaných podkladových aktů byla vidět při tvorbě a projednávání novely stavebního zákona zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky²⁴⁸. Návrhy obsažené v původní verzi novely však nebyly přijaty samotnými dotčenými orgány a příslušnými ministerstvy, protože na nich nebyla shoda.²⁴⁹

Když se vrátíme k názvosloví podkladových aktů, je v kontextu modernizačních snah MMR podle mého názoru potřebné, aby došlo ke snížení počtu označení správních aktů, resp. podkladových aktů, na tři, a to podle hierarchie právní síly a skutečné právní povahy aktu, ne podle formy aktu. Označení by mělo být následující: rozhodnutí (usnesení), závazné stanovisko a vyjádření.²⁵⁰ Navrhuji, aby se označení povolení napříště vyřadilo zcela a bylo plně nahrazeno

²⁴⁷ Viz SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra, 2016, op. cit., dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2011, čj. 2 As 75/2009-113, op. cit., a HEGENBARTOVÁ, 2016, op. cit. str. 7.

²⁴⁸ Viz Stenozáznamy schůzí, kde byl projednáván sněmovní tisk č. 927, (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-10-28], [online], <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=927&o=7>.

²⁴⁹ Shoda nepanovala spíše z důvodu obavy o ztrátu kompetencí dotčených orgánů. Změny nemohly být provedeny, protože k nim chyběl konsensus, a bylo by potřeba další přepracování návrhu, což by schválení novely na delší čas odsunulo. Aby nedošlo k blokadě jiných, průchodných částí novely, bylo od změn prozatím upuštěno. Právě při projednávání této novely se ukázal neúnosný stav, kdy úpravu podkladových aktů a orgánů, které je vydávají, nalézáme ve 46 složkových zákonech. Při schvalovacím procesu bylo prezentováno, že MMR zároveň již pracuje na zcela novém stavebním zákoně, kdy byly konečně „oprášeny“ návrhy na elektronizaci stavebního úřadu a další modernizační projekty, Blíže k tomu tématu MMR, *Rekodifikace veřejného stavebního práva*, Základní teze, op. [cit. 2017-10-28].

²⁵⁰ Variant řešení sjednocování terminologie mezi odbornou veřejností je samozřejmě více. Jeden z názorů uvádí, že by mohlo dojít ke sjednocení v tom smyslu, že povolení činností by měla být vždy vydávána formou správního rozhodnutí a souhlasy formou závazného stanoviska. Řešeno v rámci konzultace s JUDr. Žákovskou.

označením rozhodnutí. Označením rozhodnutí by byla označována rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ. Obecný pojem rozhodnutí by pak měl být pravděpodobně doplňován nějakým přídomek, který by vystihoval vztah ke konkrétní materii upravené právním předpisem (např. stavební rozhodnutí). Pod označení závazné stanovisko ve smyslu § 149 SŘ by pak byla zahrnuta nejen současná, v zákonech výslovně označená závazná stanoviska, ale i souhlasy, stanoviska a vyjádření, u kterých je jejich skutečná právní povaha (tj. že se jedná o závazné stanovisko) komplikovaně dovozována, mimo jiné i judikaturou. I u závazných stanovisek by mohly být využity přídomek. Třetí skupina podkladových aktů by nesla označení vyjádření, a to ve smyslu § 154 SŘ, kdy by se jednalo jak o dnešní vyjádření ve smyslu § 136 odst. 1 písm. b) SŘ (jako podklad pro rozhodnutí), tak o další nezávazné podkladové akty, které slouží jako podklad pro jiný akt (např. vyjádření sloužící jako podklad v procesu EIA, viz podkapitola 6.2). Navrhovaná nová koncepce správních aktů by mělo přispět ke zpřehlednění právní úpravy a větší uchopitelnosti pro širší veřejnost i pracovníky správních orgánů. Samozřejmě by se musely dořešit určité výjimky, např. stanoviska podle § 4 odst. 2 b) SZ²⁵¹. Konkrétním příkladem podkladového správního aktu, který je závazným stanoviskem a kdy by se forma měla shodovat s obsahem, je např. souhlas obecného stavebního úřadu dle § 15 odst. 2 SZ. U tohoto souhlasu musel jeho skutečnou povahu (i přes odpor MMR) dovodit až soud (viz podkapitola 5.6). Dalším příkladem je souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 odst. 1 VodZ, u kterého je povaha dovozována z obsahu vodního zákona a za pomoci definičního testu podle § 149 odst. 1 SŘ (viz podkapitola 5.1). Jiným příkladem je vyjádření KVS dle § 24a odst. 5 TýrZv, u kterého dovozuje jeho skutečnou povahu nejen MZ, ale i soud (viz podkapitola 7.1). U těchto i dalších²⁵² správních aktů by tedy mělo dojít ke změně označení. „Slabší“ variantou navržených změn by bylo přidat v příslušných ustanoveních přímý odkaz na § 149 SŘ.

V souvislosti se „souhrnnými“ stanovisky, resp. vyjádřeními, o kterých bylo pojednáno v podkapitole 5.5.1, je vhodné zabývat se otázkou, zda by *de lege ferenda* nemohlo být nalezeno vhodnější nastavení postupů získávání závazných stanovisek a KZS do řízení podle stavebního

²⁵¹ Jedná se o stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle stavebního zákona. Viz § 4 odst. 2 b) SZ.

²⁵² Další příklady rozporu v označení správního aktu a jeho povaze můžeme nalézt v tabulkách: 1) MMR. *Přehled dotčených orgánů ve stavebním řízení – věcná příslušnost – úkon a jeho forma.*, op. [cit. 2017-10-29], 2) UUR, MMR, op. [cit. 2017-10-29].

zákona. Podle § 86 odst. 2 písm. b) SZ není žadatel povinen předkládat spolu s žádostí o územní rozhodnutí závazná stanoviska a KZS, pokud je vydává totožný správní orgán, který je příslušný k vydání územního rozhodnutí. V tom případě má závazná stanoviska a KZS zajišťovat stavební úřad. Bohužel se jedná o právně-logický a technický nesmysl, kdy zákonodárce se nedokázal rozhodnout, jestli požadovat předložení všech podkladů rovnou s žádostí, nebo žadatele co nejméně zatěžovat. Nejprve je potřeba doplnit několik informací na vysvětlenou, proč si i přes výše uvedenou úpravu musí v současnosti všechny podklady zajišťovat žadatel. Podle § 86 odst. 2 písm. e) SZ žadatel předkládá s žádostí i dokumentaci pro územní rozhodnutí, která obsahuje mimo jiné i dokladovou část. Co tvoří dokladovou část, nalezneme v § 1a a v příloze č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb. o dokumentaci staveb. V příloze č. 1 je uvedeno, že dokladovou část tvoří podle bodu E.1 závazná stanoviska, stanoviska, rozhodnutí a vyjádření dotčených orgánů. Zákon je podle obecných pravidel nadřazený vyhlášce, ale v tomto případě je to vyhláška, která je provázána s ostatními ustanoveními stavebního zákona a dalšími předpisy a tvoří s nimi logický celek. Bohužel § 86 odst. 2 písm. b) SZ tyto logické vazby narušuje. Projektant je totiž povinen předkládat žadateli dokumentaci úplnou, tedy i s dokladovou částí. Pokud se tak neděje, nemůže se jednat o řádnou a úplnou dokumentaci, protože bez kompletních podkladů nemohly být zapracovány podmínky dotčených orgánů do výkresové ani textové části. Dokumentace tak postrádá vypovídací hodnotu a v budoucnu může způsobit problémy nejen ve správním řízení, ale i např. v užívání stavby a ve vztahu k sousedům. Zákonodárce by si tedy měl do budoucna vybrat, jakým způsobem budou získávány podklady do řízení a tento postup provázat v rámci právního řádu. V současnosti se vrací tendence k tomu, aby všechny podklady zajišťoval správní orgán²⁵³. V tomto duchu vyzněly i volební programy většiny politických stran, které směřovaly k elektronizaci veřejné správy, zjednodušení postupů a předpisů v duchu hesla „obíhat má papír, ne žadatel“.²⁵⁴ Aby povinnost získávat podklady mohla být přenesena na správní orgány, je nejprve nutné upravit právní předpisy a nastavit nové postupy v rámci veřejné správy. Jak již

²⁵³ Viz novela stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., op. cit., která přinesla nové ustanovení § 96b odst. 2 SZ týkající se závazného stanoviska orgánu územního plánování, kterým bude posuzován soulad záměru s územně plánovací dokumentací. Podle tohoto ustanovení, pokud orgánu územního plánování a stavební úřad jsou tentýž správní orgán, zajišťuje závazné stanovisko stavební úřad.

²⁵⁴ JEDLIČKA, Matt. *Šéf Pirátů Ivan Bartoš: Chci Smart State. Po úřadech mají obíhat data, ne lidi*. Tyinternety.cz, 2017, [cit. 2017-10-29], [online], <http://tyinternety.cz/rozhovory/sef-piratu-ivan-bartos-chci-smart-state-po-uradech-maji-obihat-data-ne-lidi/>.

bylo uvedeno, aby projektant mohl vyhotovit úplný projekt, potřebuje podklady. Jedna proměnná k tomu kroku je spíše technická, a to zajistit použitelné a provázané centrální databáze územně plánovacích dokumentací, územně analytických podkladů a inženýrských sítí. Další krok je začít vynucovat po povinných subjektech, aby dodávaly podklady do těchto databází i za cenu přestupkového řízení. Dále by měly stavební úřady začít vracet neúplné nebo nekvalitní dokumentace (na tento postup lze navázat i podnětem na Českou komoru autorizovaných inženýrů a techniků na projektanta ohledně dokumentace v rozporu s předpisy). Z hlediska získávání podkladů by bylo *de lege ferenda* vhodné, aby projektanti měli povinnost si v rámci součinnosti s dotčenými orgány podle § 159 odst. 1 a 2 SZ opatřit souhrnné vyjádření (již zakotveném zákoně), které bude sloužit k upřesnění zájmů dotčených záměrem, zjištění požadavků dotčených orgánů a bude obsahovat informaci o nutnosti vydat závazné stanovisko. Získané informace by sloužily k vyhotovení dokumentace předkládané stavebnímu úřadu. Výsledkem by pak měly být kvalitnější dokumentace předkládané s žádostí, pro které nebude problém získat prostřednictvím stavebního úřadu závazné stanovisko. Důsledkem tohoto nastavení samozřejmě by samozřejmě byly vyšší nároky na správní orgány, ale i na projektanty. Projektantům zřejmě hrozí i generační obměna.

Poslední návrh *de lege ferenda* navazuje na podkapitulu věnovanou přezkumu závazných stanovisek, zejm. na přezkum závazných stanovisek v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 SŘ (viz podkapitola 5.4.2). Jak jsem již uvedl, výstupem postupu podle § 149 odst. 5 SŘ je také úkon podle části čtvrté, i když ve formě rozhodnutí, která bude úkonu pouze propůjčena. Proti tomuto rozhodnutí není možné odvolání. J. Vedral ve svém článku upozorňuje na novou judikaturu NSS a Ústavního soudu, která přiznává výsledku přezkumného řízení postavení správního rozhodnutí podle § 65 SŘ a za určitých okolností i možnost odvolání. Dále soudy dovodily možnost podat správní žalobu proti tomuto rozhodnutí. Musím se ztotožnit s Vedralovým názorem, že soudy v těchto případech víc otázek otevřely, než zodpověděly.²⁵⁵

²⁵⁵ Viz VEDRAL, 2016, op. cit., a s článkem spojená judikatura: nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, op. [cit. 2017-10-29], rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.7.2015, čj. 10 As 97/2014–127, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.5.2014, čj. 4 As 42/2014–69, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.3.2013, čj. 6 As 64/2012–21, op. [cit. 2017-10-29]. Vedral uvádí příklad nedomyšlenosti právního názoru soudu, kdy může nastat situace, že původní závazné stanovisko bude postupem podle § 149 odst. 5 SŘ zrušeno přezkumným rozhodnutím. Namísto zrušeného závazného stanoviska vydá ze své úřední povinnosti dotčený orgán (prvostupňový) nové závazné stanovisko. Mezitím, ale může běžet řízení o správní žalobě, jehož výsledkem bude zrušení přezkumného rozhodnutí a zmrtvýchvstání

Myslím si, že výše uvedený přístup soudů k otázce výstupu z přezkumu závazného stanoviska a jeho formy není vhodný a je z něj patrné, že si soudci zřejmě nejsou vědomi, jaké souvislosti jejich právní názory mohou mít. V současnosti není vhodné opět otevírat Pandořinu skříňku otázky přezkumu, resp. soudního přezkumu, závazných stanovisek, k čemuž může výše uvedený výklad vést. Do budoucna bych tedy navrhoval, aby do ustanovení § 149 odst. 4 a 5 SŘ byla přímo zakomponována forma, jakou bude rozhodnuto o přezkumu závazného stanoviska. Je jasné, že výstup procesu podle § 149 odst. 4 SŘ bude v souladu s výše uvedenou judikaturou závazným stanoviskem. Výstup postupu podle § 149 odst. 5 SŘ by měl být také závazným stanoviskem, případně – jak je dovozováno nyní – úkonem podle části čtvrté, i když ve formě rozhodnutí. Tím by se mělo zabránit kreativnímu výkladu soudu, který pouze narušuje koncepci závazných stanovisek. Pokud by v praxi převážil názor soudu, asi by bylo vhodné znovu otevřít otázku přímého odvolání proti závaznému stanovisku a možnosti jeho samostatného soudního přezkumu. Celou věc je však nutné řešit komplexně ve vazbě na související ustanovení a předpisy a provést důkladnou analýzu přínosů a záporů. Není možné postupovat jako soud a říci „B“ (soudní přezkum přezkumného rozhodnutí je možný) a neříct „A“ (co bude s přezkumem závazných stanovisek obecně a účastenstvím v tomto přezkumu). Další otázkou, kterou je nutné promyslet, je situace, kdy bylo vydáno přezkumné rozhodnutí, kterým se např. závazné stanovisko mění. Následně prošlo odvoláním, správní žalobou, bylo potvrzeno a poslouží jako důvod obnovy řízení podle § 149 odst. 6 SŘ. Měla by v takovém případě existovat možnost podrobit novému přezkumu v rámci postupu podle § 149 odst. 4 SŘ? Zdá se mi to poněkud neefektivní.

Další variantou, kterou lze navrhnout ohledně přezkumu závazného stanoviska (možná i obecně) je přiznat žadateli postavení účastníka „řízení“ o žádosti o vydání závazného stanoviska, resp. přezkumného řízení o něm, se všemi právy, tedy i s možností odvolání. Negativní závazné stanovisko, resp. rozhodnutí z přezkumného řízení, nemá vůči žadateli účinky a obrana proti němu je možná až v rámci obrany proti finálnímu rozhodnutí, což může žadatele odradit od záměru, i když ten nevykazoval zákonné chyby. K tomu je třeba říct, že k podání odvolání proti obsahu závazného stanoviska se může žadatel dostat až za velmi

původního závazného stanoviska. Ve výsledku budeme mít dvě závazná stanoviska obě platná a zákonná a otázka, kterou soudy nezodpověděly, bude, jak postupovat.

dlouhou dobu a s vynaložením nemalých nákladů. Možnost přiznání práva odvolání žadateli, zejm. u negativního závazného stanoviska, je potřeba vnímat i v kontextu možné systémové podjatosti mezi obcí a dotčeným orgánem (s vlivem na žadatele), jehož působnost je přiznána odboru obecního úřadu obce, která může být ve sporu s žadatelem.²⁵⁶ *De lege ferenda*, pokud by možnost odvolání (soudního přezkumu) proti závaznému stanovisku, resp. přezkumnému rozhodnutí, byla vážně uvažována, doporučoval bych přiznat práva pouze žadateli a nepřipustit širší účastenství²⁵⁷, protože by se takové nastavení mohlo zvrhnout v nekonečné kolečko obstrukcí.

Je zřejmé, že současná i v brzké době účinná právní úprava podkladových (správních) aktů není bez chyb a návrhů *de lege ferenda* je možné předložit a podrobněji rozpracovat daleko více, což ale nebylo cílem této práce. Výše uvedené návrhy *de lege ferenda* jsem si zvolil, protože vyplynuly z analýzy a hodnocení provedené v této práci a lze je považovat za nejpodstatnější problematická místa současné právní úpravy.

²⁵⁶ Na významu systémová podjatost nabyde od 01.01.2018, kdy vstoupí v účinnost novela stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb. Podle nového § 96 b odst. 1 SZ vydává orgán územního plánování závazné stanovisko k souladu záměru s územně plánovací dokumentací. Problémem je, že často vykonávají stejné osoby pozici jak v orgánu územního plánování, tak vystupují za město jako účastníka řízení, resp. vlastníka dotčeného pozemku. Mohl jsem si ověřit, že příslušní pracovníci jsou ze své dvojaké pozice více (působí ve přenesené působnosti státní správy a zároveň v samosprávě) náchylní pracovat spíše ve prospěch samosprávy a více slyší na tlaky politiků. Od nového roku budou tedy vydávat nejen stanovisko za obec ale i ZS z hlediska souladu s územním plánem.

²⁵⁷ K tématu účastenství u přezkumných řízení a možnosti správních žalob proti přezkumnému rozhodnutí srov. VEDRAL, 2016, op. cit.

Seznam použité literatury a dalších pramenů

Knihy a komentáře:

BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. 306 s. ISBN 978-80-7400-589-3.

BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004, 347 s, ISBN 80-7357-030-0.

HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef a VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. Právnícké učebnice. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vyd. Praha: Soudy, 2015, 319 s. ISBN 978-80-86846-57-6.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, Beckova edice komentované zákony. 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4.

MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. 880 s. ISBN 978-80-7400-492-6.

VARHANÍK, Jiří, MALÝ, Stanislav. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Vyd. 1., Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Komentáře Wolters Kluwer. XXXII. 1161 s. ISBN 978-80-7357-659-2.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Odborné články a práce:

HEGENBARTOVÁ, Milena. *Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů*. In: Stavební právo: bulletin, Česká společnost pro stavební právo, 2016, roč. XX, č. 3. Str. 7–18. ISSN 1211-6386.

KOCOUREK, Tomáš, POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska a jiné úkony dle části čtvrté správního řádu*. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy PrF MU, řada teoretická, svazek 329. S. 87-112. ISBN 978-80-210-5362-5.

KRÝSA, Ivo. *Postavení dotčených správních úřadů*. Brno, 2014. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Petr Havlan, [online], http://is.muni.cz/th/365074/pravf_d/.

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. s 1872-1883. ISBN 978-80-210-5305-2.

POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí*. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Pekárek [online], [cit. 2016-09-06], http://is.muni.cz/th/108122/pravf_d/.

POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazné stanovisko a účast veřejnosti?* In: ŽATECKÁ, Eva a kol. COFOLA 2011: The Conference Proceedings. Brno: Masarykova univerzita, 2011. S. 1131-1139. ISBN 978-80-210-5582-7.

POTĚŠIL, Lukáš. *Rozhodnutí, tzv. jiné úkony a opatření obecné povahy*. In: *Dny práva - Days of Law*, 2. ročník mezinárodní konference pořádané PrF MU. Brno: Masarykova univerzita,

2008, [online], [cit. 2017-05-30], <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/potesil.pdf>. ISBN 978-80-210-4733-4.

POTĚŠIL, Lukáš. *Rozhodnutí v přezkumném řízení a soudní přezkum*. In: Právní rozhledy. Praha: C.H. Beck, 2014, č. 19, s. 659–663. ISSN 1210-6410.

VEDRAL, Josef. *Závazná stanoviska a jejich přezkum*. In: Stavební právo: bulletin, Česká společnost pro stavební právo, 2016, roč. XX, č. 2. Str. 7 – 15. ISSN 1211-6386.

On-line zdroje:

ČERNÝ, Pavel. *Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu*. Praha: Ekologický právní servis (nyní Frank Bold), 2009, 9 s., [online], http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zavazna_stanoviska.pdf.

Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, sněmovní tisk č. 999, (4. volební období, od 2002-2006). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-08-16], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=999&ct1=0>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk č. 299 (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-02-20], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 312/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 518 (5. volební období, 2006-2010). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2016-08-15], [online], <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=518&snzp=1>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů., sněmovní tisk č. 1003 (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, cit. [2017-11-17], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=120459>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů., sněmovní tisk č. 1003 (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, cit. [2017-11-17], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=116230>.

FRANK BOLD, poradna. *Zapojte se do povolování stavby nebo záměru*, Praha: Frank Bold, poradna, aktualizováno k právnímu stavu 8. 1. 2017, 6 s., [cit. 2017-02-20], [online], <http://frankbold.org/poradna/kategorie/eia-a-ippc/rada/zapojte-se-do-povolovani-stavby-nebo-zameru>.

FRANK BOLD, poradna. *Závazná stanoviska*, Praha: Frank Bold, poradna, aktualizováno k právnímu stavu 8. 1. 2016, [cit. 2017-11-04], [online], <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ruzne/rada/zavazna-stanoviska>.

JEDLIČKA, Matt. *Šéf Pirátů Ivan Bartoš: Chci Smart State. Po úřadech mají obíhat data, ne lidi*. Tyinternety.cz, 2017, [cit. 2017-10-29], [online], <http://tyinternety.cz/rozhovory/sef-piratu-ivan-bartos-chci-smart-state-po-uradech-maji-obihat-data-ne-lidi/>.

KOLAŘÍK, Josef, a kol. *Metodika AOPK ČR. Oceňování dřevin rostoucích mimo les včetně výpočtu kompenzačních opatření za kácené nebo poškozené dřeviny*. Praha: AOPK ČR, 2013, 118 s., [online], <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/151/019785.pdf?seek=1391516362>.

KRAJSKÝ ÚŘAD ÚSTECKÉHO KRAJE. *Rozhodnutí k určení, zda se jedná o odpad či nikoliv*, Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 4. 10. 2011, připravil RNDr. Tomáš Burian, oddělení životního prostředí, odbor životního prostředí a zemědělství, [cit. 2016-08-19], [online], <http://www.kr-ustecky.cz/rozhodnuti-k-urceni-zda-se-jedna-o-odpad-ci-nikoliv/d-1662847>.

METODICKÉ DOPORUČENÍ ODBORU STAVEBNÍ ŘÁD MINISTERSTVA PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Vydávání souhlasu obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2013, [cit. 2016-08-18], [online], [http://www.mmr.cz/getmedia/e2b2e27a-a6c3-4624-bf46-21919020c517/%C2%A7-15-\(2\)-SZ.pdf?ext=.pdf](http://www.mmr.cz/getmedia/e2b2e27a-a6c3-4624-bf46-21919020c517/%C2%A7-15-(2)-SZ.pdf?ext=.pdf).

MZ, odbor živočišných komodit, oddělení ochrany zvířat. *Výklad k problematice odborného vyjádření orgánu veterinární správy podle § 24a odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů*, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2010 [cit. 2016-08-15], [online], http://eagri.cz/public/web/file/54419/Odb_vyj_KVS.pdf.

MZ, sekce vodního hospodářství, Výklad č. 93 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům ze dne 09.01.2012. *Souhlas a závazné stanovisko podle vodního zákona [k § 17 a 104 odst. 9 vodního zákona]*, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2012, [cit. 2016-09-06], [online], http://eagri.cz/public/web/file/141454/vyklad_VZ_c_93.pdf.

MŽP. *Mýty a fakta o problému zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v České republice*, Praha: MŽP, 2016, 3 s., [cit. 2017-02-20], [online], https://www.mzp.cz/cz/news_160505_EIA_myty_fakta.

MŽP, odbor ochrany ovzduší. *Stanovisko odboru ochrany ovzduší MŽP k poskytování informací podle § 30 odst. 1 písm. g) a f) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2012, [cit. 2016-09-07], [online], [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanovisko_ke_zpristupnovani_informaci/\\$FILE/000-poskytovani_informaci-12102012.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanovisko_ke_zpristupnovani_informaci/$FILE/000-poskytovani_informaci-12102012.pdf).

MŽP. *Vláda stvrdila seznam prioritních staveb, u kterých nebude nutné opakovat proces posuzování vlivů na životní prostředí*. Praha: MŽP, 2016, 2 s., [cit. 2017-02-20], [online], https://www.mzp.cz/cz/news_250816_vlada_narizeni_EIA.

Návrh na zrušení ustanovení odst. 3 věta první ve slovech "podle tohoto zákona" v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., a ustanovení odstavců 9, 10 a 11 v § 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017, zpracovatel návrhu JUDr. Petr Svoboda,

Ph.D., advokát, návrh u Ústavního soudu evidován pod Pl. ÚS 22/17, [cit. 2017-10-08], [online], [https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl. US 22_17_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf).

NPÚ. *Hlavní organizační řád Národního památkového ústavu*, NPÚ, [cit. 2017-06-21], [online], <https://www.npu.cz/portal/npu-a-pamatkova-pece/npu-jako-institute/povinne-zverejnovane-informace/statut-a-hlavni-org-rad/hlavni-organizacni-rad-npu.pdf>.

PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 31 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006, *Aplikace ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v případě, že zvláštní zákon nestanoví formu určitého podmiňujícího úkonu, souhlasu, stanoviska apod.*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2006, [cit. 2016-09-08], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 71 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008, *Přezkum závazného stanoviska*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2008, [cit. 2017-01-07], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 97 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010, *Výklad § 149 odst. 4 správního řádu – běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2010, [cit. 2017-01-06], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 99 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011, *Postup správního orgánu při aplikaci § 149 odst. 3, § 51 odst. 3 správního řádu nebo při odstraňování vad žádosti*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, [cit. 2016-09-07], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 109 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011, *Přezkum*

koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 [nyní odstavce 7, pozn. autora] zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, [cit. 2017-01-03], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 116 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2012, *Oprávnění podřízeného správního orgánu dávat podněty k zahájení přezkumného řízení proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2012, [cit. 2017-01-07], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 122 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013, *K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, [cit. 2017-02-01], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Dodatek k závěru č. 122 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013, *Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, poučení o oprávněném prostředku v takovém rozhodnutí, možnost přezkoumání takového rozhodnutí v přezkumném řízení.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, [cit. 2017-02-01], [online], <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon – online komentář.* 4. aktualizace. In: Beck-online. Praha: C. H. Beck, 4/2015, [cit. 2017-01-03], [online], <https://www.beck-online.cz>.

Projednávání bodu pořadu schůze PSP ČR. *Informace členů vlády k očekávanému zastavení výstavby silnic, dálnic a železnic,* Poslanecká sněmovna PČR, stenoáznam, 46. schůze z 5.5.2016, [cit. 2017-02-20], [online], <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/046schuz/bqbs/b00800101.htm>.

MMR. *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Základní teze*. Praha: MMR, září 2017, [cit. 2017-10-28], [online], <http://www.mmr.cz/getmedia/f8f3d714-f5c6-41cd-9510-53ee7d12a980/1-9-Teze-Stavebniho-zakona-docx.pdf>.

Sněmovní tisk č. 666, (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-06-28], [online], <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=666&CT1=0>.

Sněmovní tisk č. 927, (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-10-08], [online], <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=7&T=927>.

Sněmovní tisk č. 1003, (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-11-17], [online], <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=7&T=1003>.

Stenozáznamy schůzí, kde byl projednáván sněmovní tisk č. 927, (7. volební období, od 2013). Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 2017-10-28], [online], <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=927&o=7>.

SPOLEČNÉ METODICKÉ DOPORUČENÍ ODBORU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ MINISTERSTVA PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, MINISTERSTVA VNITRA, MINISTERSTVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A MINISTERSTVA ZEMĚDĚLSTVÍ. *Koordinované závazné stanovisko*. Praha: Ministerstvo vnitra, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství, 2007, [cit. 2017-01-03], [online], <http://www.mmr.cz/getmedia/2e9fed23-1857-437d-8d0d-a0213cdbbcf9/Metodicke-doporuceni>.

ÚŘAD MĚSTSKÉ ČÁSTI PRAHA 6. *Seznam žádostí evidovaných Odborem dopravy a životního prostředí ÚMČ Praha 6*. Povinně zveřejňované informace dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. f) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, elektronická úřední deska úřadu MČ Praha 6, [cit. 2016-09-07], [online], <http://www.praha6.cz/informace201.html?>.

Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ). *Často kladené otázky – Zkušebnictví*, [cit. 2016-08-19], [online], <http://www.unmz.cz/urad/casto-kladene-otazky-zkusebnictvi>.

Přehledy dotčených orgánů a seznamy podkladů do řízení:

INFORMACE STAVEBNÍHO ÚŘADU V LIBERCI. *Seznam dokladů předkládaných stavebnímu úřadu — stanoviska a vyjádření dotčených orgánů, správců technické infrastruktury a další doklady*, [cit. 2017-11-04], [online], <http://www.liberec.cz/files/dokumenty/odbory/odbor-stavebni-urad/informace-stavebniho-uradu.pdf>.

MMR. *Přehled dotčených orgánů ve stavebním řízení – věcná příslušnost – úkon a jeho forma*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, cit. [2016-09-06], [online], http://www.mmr.cz/getmedia/464d4320-648a-42a4-b97a-d3482dda1333/050309_DOSSY_MMR_OSR_12_08_upr.

UUR, MMR. *Dotčené orgány v procesu územního plánování, Rozhodnutí o umístění stavby. Rozhodnutí o změně stavby. Územní souhlas. Veřejnoprávní smlouva. Rozhodnutí o ochranném pásmu*. Praha: Ústav územního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj, [cit. 2016-09-06], [online], <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2588>.

Judikatura:²⁵⁸

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2011, čj. 2 As 75/2009-113,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2009, čj. 9 As 21/2009 – 150,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.05.2009, čj. 1 As 20/2009-70,
rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18.06.2009, čj. 11 Ca 159/2008–60,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014-30,

²⁵⁸ Rozhodnutí Ústavního soudu. Ústavní soud České republiky, [online], nejpozdější [cit. 2017-11-30], <http://nalus.usoud.cz/>;
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud, [online], nejpozdější [cit. 2017-11-30], <http://www.nssoud.cz/>.

rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky Liberec, ze dne 10.09.2014, čj. 59 A 118/2013-72,

nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.5.2014, čj. 4 As 42/2014 – 69,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.3.2013, čj. 6 As 64/2012 – 21,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.4.2007, čj. 5 As 56/2006-109,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.09.2014, čj. 1 As 176/2012–140,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, čj. 10 As 211/2014–43,

usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2015, sp. zn. II.ÚS 3831/14,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.08.2007, č.j. 1 As 13/2007-63,

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23.7.2014, čj. 11 A 109/2013 - 62,

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, čj. 8 As 47/2005–86,

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28.04.2004, č.j. 7 A 90/2001-98,

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 6 A 97/2001–39,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.08.2009, čj. 7 As 43/2009–52,

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 6 As 7/2005–97,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2006, čj. 2 As 51/2005-34,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2005, čj. 5 Afs 162/2004-61,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 5 As 29/2003-68,
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2004, čj. 6 A 119/2001-74,
rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 2. 2009, č. j. 22 Ca 240/2008-38,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2009, čj. 2 As 34/2009-65,
usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2013, č.j. Pl. ÚS 32/11-1,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2016, čj. 6 As 291/2015–34,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.2.2014, čj. 3 As 81/2013–38,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.3.2017, čj. 3 Ads 253/2016–38,
rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 As 52/2012-26,
rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 1.11.2002, č.j. 6 A 7/2002-55,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.03.2014, č.j. 4 Aps 7/2013-25,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.05.2008, č.j. 2 Aps 1/2008-77,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2010, čj. 6 As 36/2009 – 162,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3.2013, čj. 1 As 91/2011-119,
rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci 2, č. j. 59 Ca 59/2005,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.10.2010, č.j. 7 As 46/2010–54,
rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.01.2015, čj. 7 A 19/2011-84,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.03.2015, čj. 5 As 63/2013–51,
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.03.2015, čj. 6 As 149/2013–41,

usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. III.ÚS 1798/15,

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.1.2014, čj. 5 As 112/2012-44.

Ostatní:

SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra. *Stavební právo – změny v povolování staveb v roce 2016*. Liberec, 28.4.2016.

Právní předpisy²⁵⁹:

české

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích,

zákon č. 225/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím,

zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění,

zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,

zákon č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí,

²⁵⁹ Právní předpisy jsou použity v účinném znění ke dni 30. listopadu 2017. Relevantní novely právních předpisů, účinné od 01.01.2018, jsou použity v platném znění ke dni 30. listopadu 2017. České právní předpisy a právní předpisy EU. Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck, [online], nejpozdější [cit. 2017-11-30]. Jedná se o předpisy neuvedené v Seznamu použitých zkratk na počátku této práce.

zákon č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů,

nařízení vlády č. 283/2016 Sb. o stanovení prioritních dopravních záměrů,

zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře,

zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

evropské

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností, CELEX: 32000L0053, Úřední věstník L 269, 21/10/2000 S. 0034 – 0043, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32000L0053>.

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá podkladovými správními akty, které slouží jako prostředky ochrany příslušné oblasti životního prostředí. Pojem podkladový správní akt označuje různé druhy aktů vydaných správními úřady, které slouží jako východisko pro konečné rozhodnutí ve správním řízení. Práce se nezaměřuje pouze na závazné podkladové akty, ale i na další podkladové akty nižší právní síly. Součástí práce je i speciální úprava podkladových aktů pro sankční řízení. Hlavními podklady práce byly: aktuální platná právní úprava této problematiky, odborná literatura, metodiky správních úřadů, rozhodnutí správních soudů a vlastní praktická zkušenost autora.

Počátek práce zahrnuje obsah a seznam použitých zkratk. Třetí kapitola obsahuje úvod, kde autor představuje důvod pro výběr tématu práce, tj. časté použití podkladových správních aktů v oblasti životního prostředí a jejich vliv na správní řízení. Dalšími důvody k výběru práce byly různá míra závaznosti a problematické názvosloví těchto aktů a orgánů, které je vydávají. V kapitole je také stručně představena struktura práce. Na úvod navazuje čtvrtá kapitola nazvaná východiska právní úpravy podkladových aktů. Tato kapitola slouží k seznámení se společnými charakteristikami podkladových správních aktů a dalších podkladových aktů obsažených v práci. Jednotlivé použité pojmy jsou zde definovány, popsány jsou typy vazeb mezi správními akty a různé metody členění těchto aktů.

Cílem práce je kritická analýza a zhodnocení současné právní úpravy podkladových správních aktů po stránce jejich významu a závaznosti ve vztahu k finálnímu rozhodnutí. Protože jako třídící kritérium podkladových správních aktů byla vybrána jejich závaznost, je hlavní část práce tvořena pátou kapitolou zabývající se závaznými stanovisky a kapitolou šestou nazvanou další typy podkladových aktů. Sedmá kapitola obsahuje různé typy podkladových aktů po stránce závaznosti, jako podklady pro sankční řízení.

Pátá kapitola se zabývá nejdůležitějšími podkladovými správními akty, kterými jsou závazná stanoviska. Nejprve je v kapitole představena základní charakteristika závazných stanovisek, následuje procesní stránka (získávání, vydávání), také jsou zde obsaženy formy přezkumu těchto aktů. V podkapitole o soudním přezkumu je obsažen i vývoj závazných stanovisek nejen z pohledu historického, ale také náhledu na možnost samostatného soudního

přezkumu. Rozebrány jsou dále specifika koordinovaného závazného stanoviska a z autorovy praxe je zahrnuta podkapitola o „souhrnných“ stanoviscích. Kapitola je dále tvořena dvěma podrobněji zpracovanými příklady (souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona a úprava závazných stanovisek v procesu EIA). Na příkladech je názorně poukázáno na různé označování aktů totožné povahy a dotčených orgánů ve stejném postavení.

Šestá kapitola se zabývá podkladovými akty nižší právní síly, které nejsou pro finální rozhodnutí závazné a uplatní se u nich zásada volného hodnocení důkazů. Kromě obecné části obsahuje kapitola i příklady specifické úpravy různých typů podkladových aktů (vyjádření v procesu EIA a vyjádření Národního památkového ústavu) a vydávajících orgánů, resp. odborných organizací.

Sedmá kapitola se zabývá vztahem podkladových aktů k rozhodnutí o sankci za spáchaný přestupek. V příkladech (vyjádření Krajské veterinární správy podle § 24 odst. 5 TýrZv, odborné posouzení Agentury ochrany přírody a krajiny, rozhodnutí dle § 78 odst. 2 písm. i) OdpZ) jsou uvedeny různé typy podkladových aktů po stránce závaznosti ve vztahu ke konečnému rozhodnutí. Tyto akty jsou podklady, které mohou mít velký vliv na rozhodnutí o vině a trestu obviněného. V konečném důsledku (prostřednictvím rozhodnutí o přestupku) tak podkladové akty pro sankční řízení mohou způsobit podstatný zásah do majetkové sféry obviněného.

Závěrečná kapitola obsahuje shrnutí závěrů diplomové práce, tj. provedené analýzy a hodnocení. Závěr také zahrnuje jako samostatný oddíl návrhy *de lege ferenda* k problematickým částem současné právní úpravy. Poslední kapitoly práce obsahují seznam použitých zdrojů, a dále v českém a anglickém jazyce jsou to abstrakty, název práce a klíčová slova. Nejen v závěru, ale v celé práci je upozorňováno na již platnou úpravu, která vstoupí v účinnost od 01.01.2018 a bude mít podstatný vliv na celou oblast podkladových správních aktu ve vztahu k životnímu prostředí. Dále práce upozorňuje na přípravu budoucích komplexních změn stavebního práva a souvisejících předpisů. Ohledně předmětu práce je možné očekávat do budoucna velkou dynamiku.

Abstract

This diploma thesis deals with source administrative acts, which serve as a means of protection of the relevant area of the environment. The term “source administrative act” as used herein denotes various types of acts issued by administrative bodies which are then used as the ground for the final decision in administrative proceedings. The thesis does not focus only on binding source administrative acts, but also on other source acts of lower legal force. The thesis includes a section on the special legal regulation of source acts used in administrative sanctions proceedings. The main source materials for the thesis are the following: legal regulation of this issue currently in force, literature, methodologies of administrative authorities, decisions of administrative courts and the author’s own professional experience.

The beginning of the work includes the contents and a list of abbreviations. The third chapter contains an introduction where the author presents the reason for choosing the topic of the work, i.e. the frequent use of source administrative acts in the environmental field of public administration and their influence on administrative proceedings. Other reasons for choosing this topic were varying degrees of binding effect and problematic nomenclature of these acts and the bodies that issue them. The third chapter also briefly introduces the structure of the work. The introduction of the fourth chapter is titled “The Basis of Legal Regulation of Source Acts”. This chapter provides an overview of the common features of source administrative acts and other source acts analysed herein. The fourth chapter further defines various terms used in the text, provides description of the types of relations between different administrative acts and looks at various methods of structuring of these acts.

The aim of the thesis is to critically analyse and evaluate the current legal regulation of source administrative acts in terms of their significance and binding effect for the final decision in administrative proceedings. Given that binding effect is used as the main criterion for the classification of source administrative acts, the main part of the thesis is the fifth chapter dealing with binding opinions and the sixth chapter dealing with other types of source acts. The seventh chapter discusses various types of binding source administrative acts used as a basis for administrative sanctions procedure.

The fifth chapter deals with the most important types of source administrative acts, which are binding opinions. First, the basic characteristic of binding opinions is presented in the chapter, followed by procedural aspects (obtaining, publishing) and there are also forms of review of these acts. The subchapter on judicial review also looks at the development of binding opinions not only from the historical point of view, but also from the perspective of the possibility of a separate judicial review. Further on, the specifics of a coordinated binding opinion are discussed, and a sub-chapter on summary opinions is included drawing from the author's professional practice. Besides, the fifth chapter comprises two more detailed examples (consent according to s. 15 (2) of the Building Act and modification of binding opinions in the EIA process). The examples illustrate the practice of using various terms to denote administrative acts of the same nature and concerned administrative bodies in the same position.

The sixth chapter considers source acts of lower legal force that are not binding on the final administrative decision and the principle of free evaluation of evidence applies to them. In addition to the general part, the chapter incorporates examples of specific regulation of different types of source acts (statements in the EIA process and statements of the National Heritage Institute) and issuing bodies or professional organizations.

The seventh chapter concentrates on the relationship between source acts and the decision to impose a sanction for an administrative offence. In the examples presented (Statement of the Regional Veterinary Administration pursuant to s. 24 (5) of Act on the Protection of Animals against Cruelty, expert opinion of the Nature Conservation Agency of the Czech Republic, the decision pursuant to s. 78 (2) (i) of the Waste Act, there are various types of source acts differing in their binding effect on the final administrative decision. These acts are source documents that may have a major impact on the final administrative decision about the accused person's guilt and punishment. As a result (by means of a decision on the administrative offence), the source acts used in administrative sanctions proceedings may lead to substantial interference in the property of the accused.

The final chapter contains a summary of the conclusions of the diploma thesis, i.e. the analysis and evaluation carried out herein. The Conclusion also includes, as a separate section, *de lege ferenda* proposals with regard to the problematic parts of the current legal regulation.

The last chapters of the thesis contain a list of sources, and abstracts, thesis title and keywords in Czech and English. Throughout the thesis the author points out the fact that the new regulation in force will enter into effect on 01.01.2018 and will have a significant impact on the whole area of source administrative acts in relation to the protection of the environment. Further on, the work draws attention to the preparatory work on future complex changes in the building law and related regulations. As far as the subject of the thesis is concerned, we can expect a great dynamics in the future.

Název diplomové práce v českém a anglickém jazyce

Podkladové správní akty v řízeních týkajících se životního prostředí

Source Administrative Acts in Proceedings Relating to the Environment

Klíčová slova (Keywords)

ochrana životního prostředí, závazné stanovisko, dotčený orgán, stavební zákon, EIA, přešupek

Environmental Protection, Binding Opinion, Involved Authority, Building Act, EIA, Offense