

NĚKOLIK POZNÁMEK K INSTITUTU ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI

JÁN BAHÝL

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Key words in original language

Zástupce veřejnosti, Stavební zákon, Správní řád.

Key words

Representative of the public, Building act, Administrative procedure code.

Úvod

Územní plánování jako jeden z nejdůležitějších procesů, kterými orgány veřejné správy ovlivňují budoucí podobu spravovaného území, si bezesporu zaslouží zvýšenou pozornost ze strany veřejnosti. Stavební zákon, schválený Parlamentem České republiky v roce 2006 pod číslem 183/2006 Sb., účinný od 1. 1. 2007 (dále jen "stavební zákon"), přinesl do českého právního řádu rozšíření možnosti účasti veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace¹ o institut zástupce veřejnosti. Následující příspěvek obsahuje několik poznámek k tomuto institutu a jeho dosavadnímu fungování.

CÍLE A ÚKOLY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Stavební zákon podrobně popisuje cíle a úkoly územního plánování v ustanoveních § 18 a § 19. Mezi základní cíle stavební zákon řadí vytváření vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí a podmínek pro hospodářský udržitelný rozvoj území.² Úkoly územního plánování, jejichž prostřednictvím lze uvedených cílů dosáhnout, je mnoho a proto ani výčet obsažený ve stavebním zákoně nemůže být taxativní. Ze zde uvedeného demonstrativního výčtu lze ve vztahu ke zkoumané problematice institutu zástupce veřejnosti vypíchnout zejména úkoly prověřování a posuzování změn v území, veřejného zájmu na jejich provedení a jejich přínosů a rizik, jakož i stanovení pořadí provádění změn v území (etapizaci). Zde všude jakož i v rámci dalších úkolů lze bezesporu shledat nezbytnou účast dotčené veřejnosti na procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

STAVEBNÍ ZÁKON A SPRÁVNÍ ŘÁD

¹ Stavební zákon územně plánovací dokumentací rozumí 1. Zásady územního rozvoje, 2. Územní plán a 3. Regulační plán.

² V podstatě se jedná o principy trvale udržitelného rozvoje - sustainable development.

Institut zástupce veřejnosti, začleněný do stavebního zákona, měl dle důvodové správy, se níž byl vládou České republiky do parlamentu předložen, přinést rozšíření dosavadních možností účasti veřejnosti na územním plánování. Zavedení institutu zástupce veřejnosti bylo patrně inspirováno zákonnou úpravou institutu společného zmocněnce a společného zástupce, jež jsou oba zakotveny v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád"). Správní řád úpravou společného zmocněnce a společného zástupce³ směřuje ke zvýšení efektivnosti výkonu veřejné správy v řízeních, v nichž mohou být dotčeny velké skupiny osob. Pomocí uvedených institutů správní řád umožňuje správním orgánům vydávat správní akty v přiměřené lhůtě⁴ a zároveň dbát oprávněných zájmů účastníků řízení. Je nezbytné poznamenat, že díky správnímu řádu, jenž pouze o rok účinností předstihl stavební zákon, byla v českém právním řádu pevně zakotvena forma "smíšených" správních aktů - tzv. opatření obecné povahy⁵. Právě v této formě správního aktu je územně plánovací dokumentace vydávána. V řízeních podle stavebního zákona se všude tam, kde tento zákon nestanoví jinak, použijí postupy a řízení podle obecného předpisu správního řízení - správního řádu, platí zde tedy jeho subsidiární aplikace.

SPOLEČNÝ ZMOCNĚNĚC A SPOLEČNÝ ZÁSTUPCE

Mezi společným zmocněncem a společným zástupcem není rozdíl v jejich oprávnění vystupovat před správním orgánem. Rozdíl mezi oběma instituty je toliko v tom, že společného zmocněnce si účastníci správního řízení k zastupování zvolí sami, kdežto v případě, že si jej nezvolí a správní orgán uzná společné zastoupení účastníků uplatňujících v řízení shodný zájem za vhodné, ustanoví těmto účastníkům společného zástupce usnesením. Jedná se tedy v obou případech o zastoupení, ať již na základě zmocnění ze strany účastníků řízení nebo ustanovení z moci úřední (ex officio). Správní řád neomezuje počet společných zmocněnců či zástupců účastníků. Zároveň však správní řád dává přednost zvolenému zmocněnci, tedy projevené vůli účastníků řízení, neboť pověření společného zástupce zaniká, když zastoupení účastníci správnímu orgánu oznámí, že si zvolili společného zmocněnce⁶. Ke zvolení společného zmocněnce účastníky řízení, kteří mají v řízení shodný zájem, dochází na základě zplnomocnění společného zmocněnce. Z formálního hlediska lze plnou moc zmocněnci udělit

³ Správní řád upravuje oba instituty v ustanovení § 35.

⁴ Viz důvodová správa k návrhu zákona - správního řádu, sněmovní tisk 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období.

⁵ Ještě předtím byla opatření obecné povahy do českého právního řádu zavedena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, s účinností od 1. 4. 2005. Správní řád však představuje především obecnou procesní úpravu přijímání těchto druhů správních aktů.

⁶ Správní řád, § 35 odst. 2 poslední věta.

individuálně od každého zastoupeného, případně jej lze zmocnit společnou plnou mocí. Správní řád neomezuje volbu společného zmocněnce na okruh účastníků řízení ani na okruh fyzických osob. Lze tedy zmocnit jako společného zmocněnce i právnickou osobu, osobu oprávněnou k poskytování právních služeb podle zákona o advokacii či jinou osobu. Rovněž okruh osob, jež mohou být ustanoveny společným zástupcem, není ve správním řádu omezen. Správní orgán by však při ustanovování společného zástupce měl postupovat obezřetně a měl by ustanovit vždy pouze osobu, která s ustanovením souhlasí, jejíž zájmy nejsou v rozporu se zájmy zastoupených a u níž lze předpokládat, že jako společný zástupce bude dostatečně erudovaná, aby mohla dbát práv zastoupených⁷.

Oprávnění a povinnosti společného zmocněnce i zástupce se řídí obdobně úpravou zastoupení na základě zákona či plné moci u jednotlivých účastníků správního řízení. Zásadně tak správní orgán např. doručuje písemnosti pouze společnému zmocněnci či zástupci a nikoli všem zastoupeným, jejichž jménem společný zmocněnec či zástupce ve správním řízení vystupuje. Využití institutů společného zmocněnce či zástupce není ve stavebním zákoně omezeno a lze předpokládat, že zejména při pořizování územních a regulačních plánů se mohou tyto instituty uplatnit vedle institutu zástupce veřejnosti⁸. Podání společného zmocněnce či zástupce ve věci samé pak bude nezbytné ze strany správního orgánu posoudit podle toho, jaké postavení by měly v procesu pořizování konkrétní územně plánovací dokumentace jednotlivé zastoupené osoby. Může se tak stát, že podání společného zmocněnce či zástupce bude námitkou, s níž se bude správní orgán muset vypořádat rozhodnutím.

ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI

S ohledem na částečnou procesní samostatnost a specifickou pořizování územně plánovací dokumentace zvolil zákonodárce alternativní úpravu zastupování shodných zájmů vícero účastníků tohoto procesu pomocí institutu zástupce veřejnosti.

Vzhledem ke komplexnosti územního plánování, jehož nástrojem je na nejvyšší úrovni politika územního rozvoje udávající rámec pro podrobnější řešení funkčního využití území pomocí podřazených nástrojů územního plánování, a s cílem, aby u samotného navazujícího územního řízení docházelo k minimu sporů, jeví se iniciativa zákonodárce omezující počet subjektů účastných územního plánování na straně veřejnosti jako oprávněná.

⁷ Více viz ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha : Linde Praha, a.s., 2006, 114 s.

⁸ U pořizování zásad územního rozvoje nelze předpokládat využívání institutu společného zmocněnce či zástupce, neboť v tomto řízení může dle ustanovení § 39 odst. 2 stavebního zákona námitky podat pouze obec v řešeném území a obce sousedící s tímto územím a zástupce veřejnosti.

Zákonodárce správně očekával, že jednotlivá územně plánovací řízení se dotknou různou měrou práv velkého počtu osob, které se změnám budou bránit. S přihlédnutím k potřebě efektivního a rychlého výkonu státní správy na úseku územního plánování zákonodárce zachoval procesní možnosti všech osob v procesu pořízení územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy na podávání připomínek. Okruh osob k podání námitek, jakožto procesně silnějšího prostředku ochrany je však omezen (viz níže)⁹.

Každému, tedy i osobám, jež nejsou přímo věcnými právy svázány s řešeným územím, ponechal zákonodárce možnost uplatnit k projednávanému návrhu územně plánovací dokumentace připomínku. Správní orgán je dle ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu povinen se připomínkami zabývat jako podkladem a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy.

Institut zástupce veřejnosti pak zákonodárce vytváří k minimalizaci počtu účastníků oprávněných podat v rámci procesu pořízení územně plánovací dokumentace námítky. Institutem zástupce veřejnosti se vytváří speciální kategorie účastníka tohoto typu řízení, jehož prostřednictvím mohou dotčené osoby do procesu zasáhnout podáním námítky. Zástupce veřejnosti musí být k této své funkci kvalifikovaným způsobem zmocněn taxativně stanoveným počtem občanů obce případně kraje¹⁰, jménem kterých uplatňuje věcně shodnou připomínku, se kterou se správní orgán již musí vypořádat jako s námítkou dotčené osoby. Správní orgán o námítce rozhoduje rozhodnutím, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, jež se uvede jako součást odůvodnění celého opatření obecné povahy. Zástupce veřejnosti tedy slouží k "přetavení" připomínek veřejnosti do námitek, se kterými se správní orgány musí pečlivě vypořádat a o nichž musí rozhodnout.

Zákonodárce dle důvodové správy ke stavebnímu zákonu chtěl naplnit požadavek čl. 7 tzv. Aarhuské úmluvy¹¹ na účast veřejnosti v územně plánovacím řízení. Otázkou v tomto případě zůstal soudní přezkum opatření obecné povahy na základě návrhu právě zástupce veřejnosti¹². Nejvyšší

⁹ Z pohledu ekonomických zájmů v území a tedy potenciální investiční výstavby lze předpokládat, že komunikace s několika málo zástupci veřejnosti přispěje k přehlednosti procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Případný investor tak snáze může sdělit a objasnit svůj záměr a jeho dopady na životní prostředí.

¹⁰ Viz DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha : Linde Praha, a.s., 2006, 80 s. komentář k ustanovení § 23 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

¹¹ Tento článek vyžaduje zajištění účasti veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí.

¹² Viz čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

správní soud prozatím odmítá aktivní procesní legitimaci zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle §101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s.ř.s.")¹³. S uvedeným právním názorem lze polemizovat zejména s ohledem na možnost podání námítky zástupce veřejnosti, se kterou se správní orgán nemusí vypořádat zákonným způsobem, přičemž zde by absentovala soudní ochrana, ale i s ohledem na text důvodové správy ke stavebnímu zákonu, která soudní přezkum přímo předpokládá¹⁴.

ALTERNATIVNÍ ZASTOUPENÍ VEŘEJNOSTI

V neposlední řadě je potřeba uvést, že jakkoliv se institut zástupce veřejnosti může jevit jako omezující, není tento institut jedinou možností, jak se dotčené osoby mohou do řízení zapojit. V případě pořizování zásad územního rozvoje kraje hraje významnou roli obec, která jakožto samosprávná jednotka řízená svými občany zvolenými do veřejných funkcí v pravidelných komunálních volbách, má možnost stejně jako zástupce veřejnosti podávat v tomto řízení námítky. V případě pořizování územního plánu obce pak zákonodárce ponechal možnost podání námitek osobám, které vlastní nemovitosti dotčené návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch. Nejvíce prostoru pak zákonodárce ponechal účastníkům řízení o vydání regulačního plánu, ve kterém mohou námítky podat vedle již uvedených osob i osoby oprávněné z věcných práv k sousedním nemovitostem, osoby o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis a výslovně společenství vlastníků jednotek podle zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů.

ZÁVĚR

Zástupce veřejnosti je institutem v českém právním řádu novým a jistě si zaslouží mnoho pozornosti. Je možné předpokládat, že k institutu zástupce veřejnosti mohou mít odlišné názory orgány pořizující územně plánovací dokumentaci a dotčená veřejnost. S očekáváním lze hledět do budoucna na vývoj pojetí tohoto institutu praxí, odvíjející se zejména od judikatury nejvyšších soudních instancí.

¹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25.6.2008, č.j. 5 Ao 3/2008-27

¹⁴ K tomu viz BAHÝLOVÁ, L.: Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů, in. Dny práva 2009 - Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk university, 2009, 10 s.

Literature:

- BAHÝĽOVÁ, L.: Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů, in. Dny práva 2009 - Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk university, 2009, 10 s. 19, ISBN 978-80-210-4990-1,
- ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha : Linde Praha, a.s., 2006, s. 440,
- DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha : Linde Praha, a.s., 2006, s. 704.

Contact – email

jan.bahyl@centrum.cz