

NĚKOLIK POZNÁMEK K PROCESNÍM ASPEKTŮM V OBLASTI STŘETŮ ZÁJMŮ V ÚZEMÍ

MARIE POLÁČKOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Větší část příspěvku je věnována stavebnímu zákonu, který obsahuje úpravu základních koncepčních nástrojů v platném právním řádu. Příspěvek konkrétně hovoří o politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje. Je řešen proces schvalování Politiky a Zásad a možnost veřejnosti ovlivnit výsledek řešeného střetu zájmů na území ČR a na území krajů. Závěr příspěvku je věnován obecně řešení střetu závazných stanovisek ve smyslu § 149 a násl. správního řádu a krátkým úvahám nad tímto institutem.

Key words in original language

Politika územního rozvoje; zásady územního rozvoje; závazná stanoviska.

Abstract

The most of the contribution text is aimed at Building Act which includes regulation of primary conceptual instruments in our present legal order. The contribution deals with Spatial Development Policy (SDP) and Development Principles (DP), especially the procedure of SPD and DP approving and the possibility for the public to influence an outcome from conflict of interests in the land in the Czech Republic. The contribution deals generally with the solution of conflict of binding assessments in accordance with § 149 and following of Administrative Order and short considerations about this institute.

Key words

Spatial development policy; development principles; binding assessments.

1. ÚVOD

Půda, jako jedna ze složek životního prostředí, je prostor na naší planetě, který se vyskytuje v omezené míře. Stejně tak životní prostředí, které nás obklopuje a které je s půdou neodmyslitelně spjata, není nezničitelné. Jednotlivé subjekty mají různé představy, jak s tímto prostorem a životním prostředím nakládat. Představy nakládání s půdou a životním prostředím si velmi často konkurují, střetávají se. Zákonodárce proto musel najít způsob, jak usměrňovat protichůdné nebo střetávající se celospolečenské i individuální zájmy jednotlivých subjektů práva; s hlavním cílem – zajistit ochranu jak jednotlivým složkám životního prostředí, tak i individuálním právům osob. Hlavním regulačním prostředkem v této oblasti se stal stavební zákon, který obsahuje řadu ustanovení týkající se územního plánování, které má za úkol provést určitý výběr mezi zájmy směřujícími do určitého území tak, aby mohly být realizovány. Stavební zákon ale není

jediný právní předpis, který se střetům zájmů v území věnuje. Mezi další právní předpisy věnující se tomuto problému můžeme zařadit např. zákon o ochraně zemědělského půdního fondu,¹ zákon o ochraně přírody a krajiny,² zákon o lesích,³ zákon o zemědělství⁴ a řadu dalších. Zjednodušeně řečeno, jedná se o řadu tzv. složkových právních předpisů v právu životního prostředí.

Je nutné velmi dobře naplánovat, jakým způsobem půdu a ostatní složky životního prostředí budeme využívat. Při plánování aplikujeme tzv. princip prevence, kdy se pokoušíme odhadnout, jaké důsledky budou mít lidské aktivity na životní prostředí ještě předtím, než začnou být realizovány. Ke krátkodobému i dlouhodobějšímu plánování vytváříme tzv. plány péče o vybraná zvláště chráněná území, oblastní plány rozvoje lesů, plány nakládání s odpady, plány hlavních povodí. Podle jiných složkových zákonů máme možnost provádět pozemkové úpravy či koncipovat projekty systémů ekologické stability. V neposlední řadě je nutné koncipovat i havarijní a povodňové plány, aby se předešlo nejen škodám na majetku a zdraví lidí, ale také škodám na životním prostředí. Zmíněné koncepční nástroje se odlišují stupněm obecnosti či konkrétnosti, některé z těchto koncepčních nástrojů jsou zaměřeny úzce na určitou činnost nebo její výsledky bez přímé vazby na území, jiné se orientují na řešení vztahů zamýšlených aktivit na prostor, v němž mají být realizovány.⁵

Tento příspěvek se bude převážně věnovat některým institutům stavebního zákona, které mají sloužit k vyřešení střetu individuálních zájmů s veřejnými, stejně tak i k vyřešení střetů několika veřejných zájmů mezi sebou. V rámci příspěvku bude nastoleno několik otázek týkajících se střetů zájmů v území. Příspěvek si neklade za cíl na tyto otázky odpovědět, spíše přivést posluchače ke krátkému zamyšlení nad přiblíženými problémy.

2. POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování, který zavádí zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen

¹ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

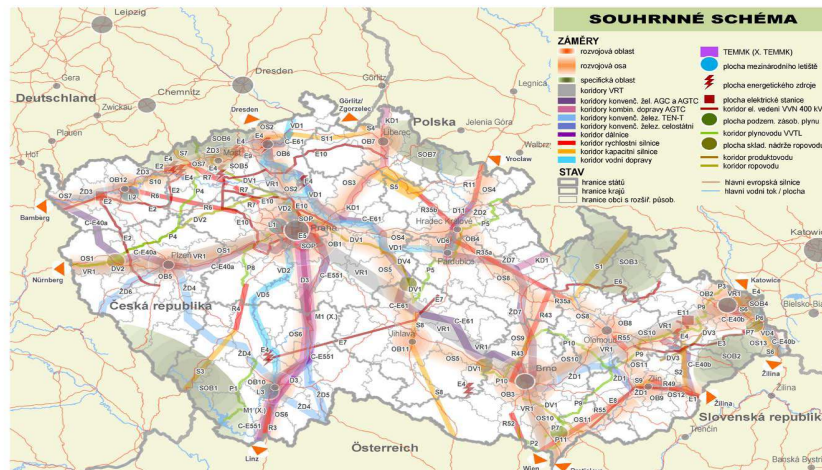
³ Zákon 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Pekárek M. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva [citováno 7. října 2009]. Dostupné z: <http://www.cspzp.com/dokumenty/konference01/pekarek.doc>.

stavební zákon), v platném znění. Vláda ČR dne 20. 7. 2009 na svém jednání schválila návrh Politiky územního rozvoje ČR 2008 (celostátní nástroj územního plánování), který byl pořízen Ministerstvem pro místní rozvoj.⁶

Politika územního rozvoje není, jak by se snad mohlo na první pohled zdát, jen rámcovým dokumentem, který je následně rozveden v dalších nástrojích územního plánování. Současná Politika územního rozvoje např. konkrétně vymezuje rozvojové oblasti a rozvojové osy na území ČR, specifické oblasti (např. Šumava) a podmínky, za kterých je možno rozhodovat o změnách v území v těchto oblastech, koridory a plochy silniční, železniční, letecké a vodní dopravy, koridory technické infrastruktury nebo hovoří o hlubinných úložištích vysoce radioaktivních odpadů. Spolu s vymezením jednotlivých oblastí se objevují jistá omezení pro obyvatele, kteří na zmíněných územích žijí. Pro ilustraci uvádím mapku, s pomocí níž si můžeme udělat představu, jaká je rozloha území, které je politikou územního rozvoje dotčeno.



Obrázek 1 Souhrnné schéma znázorňující území zasažené politikou územního rozvoje⁷

Politika územního rozvoje je schvalována usnesením vlády. Jedná se o nástroj, který zasahuje do značné plochy území ČR a ovlivní tak životy stovek vlastníků pozemků nacházejících se na území vymezených Politikou. Z politiky územního rozvoje vycházejí následně i zásady územního rozvoje, pro něž je Politika závazná, a musejí s ní být v souladu. Širší veřejnost

⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj. Politika územního rozvoje ČR 2008 [citováno 10. listopadu 2009]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepcie-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Politika-uzemniho-rozvoje-CR-2008>.

⁷ Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj. Politika územního rozvoje ČR 2008, str. 93 [citováno 10. listopadu 2009]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepcie-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Politika-uzemniho-rozvoje-CR-2008>.

ale nemá možnost se na vytváření Politiky územního rozvoje výrazněji podílet. Veřejnost může pouze připomínkovat návrh Politiky a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Tvůrcem Politiky je tedy Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí, které k Politice předkládá SEA a hodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, tedy Natura 2000. Návrh Politiky je tak utvářen výhradně mocí výkonnou, která by mohla být ovlivněna některými lobbyistickými zájmy a veřejnost v podstatě nemá možnost tyto lobbyistické zájmy ani korigovat ani se proti nim bránit opravnými prostředky, které by výslovně byly dány zákonem. Položme si tedy otázku, zda existuje možnost přezkoumatelnosti Politiky.

V současnosti existují tři právní názory na přezkoumatelnost politiky územního rozvoje.

První z nich vychází z myšlenky, že z materiálního pohledu Politika vykazuje znaky opatření obecné povahy.⁸ Dalo by se tedy uvažovat o návrhu na zrušení opatření obecné povahy k Nejvyššímu správnímu soudu podle § 101 a soudního řádu správního.⁹ Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. S touto možností se ztotožňují nejvíce a je podle mne nejreálnější variantou přezkoumatelnosti politiky územního rozvoje.

Druhý možný pohled na opravný prostředek politiky územního rozvoje vychází z předpokladu, že usnesení vlády je rozhodnutím správního orgánu *sui generis*, a proto je vůči němu přípustná správní žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Naplněny musí ale být i podmínky dané § 65 soudního řádu správního, tzn. že žalobce musí být zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení jeho práv v předchozím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva či povinnosti. Samozřejmě nelze tvrdit, že samotnou Politikou lze osobám ukládat konkrétní povinnosti. Ale podívejme se na tento institut trochu obšírněji. Zásady územního rozvoje musí být v souladu s Politikou a regulační a územní plány musí být zase v souladu se zásadami územního rozvoje. Na tyto koncepční nástroje potom navazuje další rozhodování v území. Dá se hovořit o jisté hierarchii jednotlivých nástrojů územního plánování, která může mít za následek právě uložení vynutitelné povinnosti příslušným správním rozhodnutím, které bude vycházet právě z výše

⁸ K tomu náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 14/07, který hovoří o materiální povaze územního plánu. Z uvedeného znění nálezu ÚS lze dovozovat, že politika územního rozvoje je v materiálním pojetí také opatření obecné povahy.

⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.

zmíněných nástrojů územního plánování.¹⁰ Předpokladem tedy je, že naplněním záměrů daných Politikou může dojít k újmám presumovaných v § 65 soudního řádu správního. K realizaci všech záměrů daných Politikou sice dojít nemusí, ale vlivem Politiky může dojít ke snadnějšímu prosazení těchto záměrů a tím by mohlo dojít k faktickému omezení veřejnosti vyjádřit se včas k připravovaným záměrům. S ohledem na Politiku jsou schváleny zásady územního rozvoje a následně i územní plán. Při územním řízení potom stavební úřad nemusí přihlížet k námitkám a závazným stanoviskům, o kterých bylo rozhodnuto v řízení o vydání územního plánu. Politika jako základní rámcový dokument se tak prolíná celým stavebním zákonem a stavebním řádem, od jejího schválení, až po vydání stavebního povolení. V souladu s koncentrační zásadou není možné na nižších úrovních územního plánování uplatňovat připomínky, stanoviska a námitky k otázkám, o kterých bylo rozhodnuto už v rámci schvalování Politiky.¹¹ V tomto případě by se ale pravděpodobně, dle mého názoru, jednalo o velmi extenzivní výklad § 65 soudního řádu správního, a tak se tento směr přezkoumatelnosti jeví celkem jako nereálný.

Třetí možností, jak politiku územního rozvoje přezkoumat, je podání Ústavní stížnosti směřující proti opatření nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci.¹²

V navrhované novele stavebního zákona, jejíž znění nalezneme na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj,¹³ už se předpokládá, že politiku územního rozvoje bude vydávat vláda ve formě nařízení. Bude tak možné, aby i jednotlivec, pokud splní podmínky dané zákonem,¹⁴ měl možnost obrátit se na Ústavní soud s žádostí o zrušení nařízení vlády, pokud bude mít pochybnost o jejím souladu s ústavními zákony. Pokud by opravdu došlo ke schválení novely stavebního zákona, byl by výše nastíněný problém týkající se opravného prostředku k politice územního rozvoje odstraněn.

¹⁰ Srovnej Průcha, P. In *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2007, str. 181.

¹¹ S touto zásadou je možno polemizovat v tom směru, zda je vůbec možné, aby na úrovni Politiky a Zásad existovaly věcně totožné připomínky, stanoviska a námitky.

¹² § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

¹³ Ministerstvo pro místní rozvoj. Návrh novely stavebního zákona [citováno 23. listopadu 2009]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Legislativa>.

¹⁴ § 64 a § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění. Spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

V současné době je Politika územního rozvoje ČR 2008, schválená 20. 7. 2009, napadena u Nejvyššího správního soudu.

3. ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Zásady územního rozvoje jsou koncepčními nástroji pořizovanými pro celá území jednotlivých krajů. Krajské úřady mají povinnost pořídit tyto zásady do 31. 12. 2011. Veřejnost opět nemá možnost výrazněji se účastnit schvalování zásad územního rozvoje. Má pouze možnost připomínkování návrhu Zásad. Obce však mohou podávat námitky proti návrhu Zásad.¹⁵ Zásadami územního rozvoje mohou být ovlivněni vlastníci pozemků nacházejících se v oblastech vymezených zásadami územního rozvoje, protože podle znění § 101 stavebního zákona k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo pro veřejně prospěšné opatření má obec nebo kraj, který je vymezil v *územně plánovací dokumentaci*, nebo stát podle příslušnosti k vlastnictví v souladu se zvláštními právními předpisy předkupní právo. Územně plánovací dokumentací jsou podle systematiky stavebního zákona také zásady územního rozvoje. Vydání Zásad tak může zasáhnout do práv jednotlivých osob. U navrhované novely stavebního zákona bylo ale sousloví „územně plánovací dokumentace“ vyškrtnuto a proto tento problém se vznikem předkupního práva spolu s účinností novely odpadne. I přes tuto nápravu se domnívám, že schvalováním zásad územního rozvoje dochází do zásahů práv, především vlastnických, řady osob.

Veřejnost se může do schvalování zásad územního rozvoje významněji zapojit prostřednictvím tzv. zástupce veřejnosti, který má možnost k návrhu Zásad podávat námitky. Zmocnit zástupce k podávání námitek ale není snadné. Ze znění § 23 odst. 2 stavebního zákona lze dovozovat následující postup: občané musí nejprve samy podat tzv. věcně shodné připomínky a teprve potom mohou zmocnit fyzickou nebo právnickou osobu, aby za ně podala k návrhu Zásad námitky. Pokud by ale krajské úřady odmítaly námitky zástupců veřejnosti jenom proto, že by občané podali věcně shodné připomínky a zmocnili zástupce současně, jednalo by se pravděpodobně o velmi restriktivní výklad zákona.¹⁶

Zástupce veřejnosti má jasně stanovenou svoji pravomoc, která ve většině případů končí uplatněním námitek (námitek) k návrhu zásad územního rozvoje.

Dle § 172 odst. 5 in fine správního řádu není možné proti rozhodnutí o námitkách, které vydává orgán, který vydává opatření obecné povahy (zásady územního rozvoje), podat odvolání ani rozklad. Nicméně ze znění

¹⁵ § 39 stavebního zákona.

¹⁶ Zahumenská V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. Veřejná správa. č. 4/2009, str. 16.

tohoto ustanovení lze dovodit, že je možná obnova řízení a přezkumné řízení podle správního řádu. Má v těchto případech zástupce veřejnosti nějaké pravomoci? Dle mého názoru může zástupce veřejnosti podat žádost o obnovu řízení, protože např. došlo ke změně nebo zrušení závazného stanoviska dotčeného orgánu, o které se rozhodnutí o námitkách opíralo. Vycházíme přitom ze znění § 174 odst. 1 správního řádu, který říká, že pro řízení týkající se opatření obecné povahy se přiměřeně použije i ustanovení části druhé správního řádu, kam spadá i obnova řízení.¹⁷

Přezkumné řízení je možné zahájit pro rozpor rozhodnutí o námitkách s právními předpisy nebo pro vady řízení, které vydání daného rozhodnutí předcházelo. Výsledkem přezkumného řízení může být zrušení nebo změna rozhodnutí o námitkách. Vycházíme přitom ze znění § 158 odst. 2 správního řádu, který nám říká, že § 156 odst. 2 se přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části šesté správního řádu, jejichž zrušení není zvlášť upraveno. Ze znění § 156 odst. 2 správního řádu lze potom dovozovat, že rozhodnutí o námitkách je možné zrušit usnesením orgánu, který je vydal, a na tento postup se přiměřeně použije ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení.¹⁸ Zástupce veřejnosti tak podle mého názoru může podat podnět k provedení přezkumného řízení.

Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může mít za následek změnu zásad územního rozvoje.¹⁹ V samotném § 41 odst. 3 a 4 stavebního zákona je potom uvedeno, že dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je kraj povinen uvést zásady územního rozvoje do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí zásad územního rozvoje, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu nemá zástupce veřejnosti možnost podat návrh na zrušení Zásad jako opatření obecné povahy podle § 101 a soudního řádu správního.²⁰ Je ale možné, aby zástupce veřejnosti podal správní žalobu týkající se zrušení nebo změny rozhodnutí o námitkách? Možnost soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách není současnou právní úpravou přímo řešen a ani Nejvyšší správní soud dosud tuto situaci neposuzoval. Dá se ale bezesporu uvést, že rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním

¹⁷ Srovnej Průcha, P.: Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2007, str. 202.

¹⁸ Tamtéž, str. 202.

¹⁹ § 172 odst. 5 správního řádu.

²⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Ao 3/2008.

orgánem, kterému je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Lze tedy dovozovat, že rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím, proti kterému je možné podat žalobu ke správnímu soudu za podmínek daných soudním řádem správním. První z podmínek stanovenou soudním řádem správním je, aby subjekt, který podává žalobu, vyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem tam, kde je připouští zvláštní zákon.²¹ U rozhodnutí o námitkách zvláštní zákon odvolání vylučuje.²² Z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o kterých tak stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon.²³ Současná právní úprava ale výslovně nevylučuje soudní přezkum rozhodnutí o námitkách.²⁴

S ohledem na materiální tendence Nejvyššího správního soudu v jeho rozhodovací činnosti a s ohledem na výše uvedené se dá předpokládat, že proti rozhodnutí o námitkách by bylo možné podat správní žalobu. Je tedy ale možné, aby ji podal i zástupce veřejnosti? Bylo by možné zmocnit zástupce veřejnosti jak k podání námítky k návrhu Zásad, tak případnému podání opravného prostředku proti rozhodnutí o námitce. Nedošlo by tím k překročení působnosti stavebního zákona, který institut zástupce veřejnosti zavedl?

V mnoha případech by bylo účelné, aby se zástupce veřejnosti od počátku účastnil příprav návrhu zásad územního rozvoje. Bohužel to ale není ve většině případů možné,²⁵ protože institut zástupce veřejnosti se může aktivovat až v okamžiku, kdy veřejnost podává k již vypracovanému návrhu Zásad věcně shodné připomínky. Stavební zákon navíc přímo neukládá krajskému úřadu povinnost spolupráce se zástupcem veřejnosti.

V připravované novele stavebního zákona se zásady územního rozvoje zasílají také Ministerstvu životního prostředí, Ministerstvu práce a sociálních věcí, Ministerstvu průmyslu a obchodu, Ministerstvu zemědělství, Ministerstvu dopravy, Ministerstvu kultury, Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu pro místní rozvoj k uplatnění vyjádření k návrhu Zásad. Uvedené správní úřady uplatní svá vyjádření do 30 dnů od obdržení výzvy, jinak se k nim nepřihlíží. Ve svých vyjádřeních uvedou

²¹ § 68 písm. a soudního řádu správního.

²² Viz výše § 172 odst. 5 správního řádu.

²³ § 68 písm. e soudního řádu správního.

²⁴ Srovnej Průcha, P.: Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2007, str. 207.

²⁵ Výjimku tvoří ty případy, kdy je po veřejném projednání návrhu zásad územního rozvoje nutné, aby krajský úřad zadal vytvoření zcela nového návrhu Zásad.

připomínky z hlediska zajištění podmínek udržitelného rozvoje území a výběru optimální varianty řešení.

4. ZÁVAZNÁ STANOVISKA VE SMYSLU § 149 SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Závazná stanoviska jsou správními akty, které nemají povahu správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení podle § 67 správního řádu. Závazná stanoviska vydaná ve smyslu § 149 správního řádu jsou podkladovými rozhodnutími, která jsou pro správní orgán, který vydává navazující rozhodnutí, závazná, tzn. jeho obsah je závazný pro výrokovou část navazujícího rozhodnutí. V případě vyhodnocování závazných stanovisek tzv. dotčených orgánů se neprojevuje zásada volného hodnocení důkazů.²⁶

Závazná stanoviska mohou být pozitivního nebo negativního charakteru. Jestliže dotčený orgán nesouhlasí s realizací předkládaného záměru, má možnost vydat negativní závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět. Znamená to, že správní orgán, který závazné stanovisko využívá při svém rozhodování jako podkladové, má povinnost v probíhajícím správním řízení žádost zamítnout.²⁷

Naopak, pokud dotčený orgán v zásadě souhlasí s provedením předkládaného záměru, vydá pozitivní závazné stanovisko, které umožňuje v navazujícím správním řízení žádosti vyhovět. V pozitivním závazném stanovisku si může dotčený orgán stanovit podmínky, bez kterých nelze záměr provést.

Závaznost stanoviska se nejmarkantněji projevuje právě v případech, kdy dotčené orgány vydají negativní závazné stanovisko. Správní řád obligatorně stanoví správnímu orgánu, vydávajícímu konečné rozhodnutí, respektovat obsah závazného stanoviska znemožňujícího vyhovět podané žádosti. Správní orgán tak nemá podle zákona jinou možnost, než ukončit provádění a získávání dalších důkazů a žádost zamítnout.²⁸ Jedná se o obdobu ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že je-li v souladu s požadavky § 3 téhož zákona zjištěna skutečnost znemožňující vyhovět žádosti, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

Dotčené orgány poskytují ochranu celospolečenským (veřejným) zájmům. Každý z dotčených orgánů chrání „svůj“ veřejný zájem a proto může někdy

²⁶ § 50 odst. 4 správního řádu.

²⁷ § 149 odst. 3 správního řádu. Negativní závazné stanovisko nelze překlenout ani aplikací § 136 odst. 6 správního řádu.

²⁸ § 149 odst. 3 správního řádu.

dojít k jejich střetu v podobě rozporuplných podmínek, které si stanoví ve svých pozitivních závazných stanoviscích. Tento rozpor je možno odstranit postupem daným § 136 odst. 6, resp. § 133 a násl. správního řádu. Dotčené orgány, které vydaly závazná stanoviska, která jsou svým obsahem rozporná, jsou povinny tuto skutečnost bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich rozpor rozhodne. Nemají-li dotčené orgány společně nadřízený správní orgán, projednávají rozpor ústřední správní úřady, které jsou dotčeným orgánům nadřízené. Ústřední orgány projednávají rozpor v tzv. dohodovacím řízení. Jestliže je dohodovací řízení bezvýsledné, je ústřední správní úřad, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, povinen předložit zprávu o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních úřadů k řešení vlády. U vlády se totiž dá předpokládat, že by jako vrcholný výkonný orgán měla být schopna koordinovat jednotlivé veřejné zájmy, které jsou na nejnižších úrovních hájeny právě dotčenými orgány.

V některých případech může dojít k tomu, že jeden správní orgán vykonává svoji působnost na několika úsecích veřejné správy (obecní úřad obce s rozšířenou působností). V rámci jednoho správního orgánu (jednoho obecního úřadu) tak například sídlí několik na sobě nezávislých odborů, kdy každý z nich hájí „své“ veřejné zájmy podle zvláštních zákonů. Na řešení sporů vzniklých z takto vydaných stanovisek nelze aplikovat postup daný § 136 odst. 6 správního řádu, protože se nebude jednat o rozpory mezi dotčenými orgány ve smyslu tohoto paragrafu.

Stavební zákon za účelem zjednodušení vydávání několika závazných stanovisek, které je příslušný vydávat pouze jeden správní orgán (trojková obec) a které si navzájem neodporují, zavádí institut koordinovaného stanoviska.

V této oblasti se nám objevuje jedna zcela praktická otázka. Jak vyřešit situaci, kdy by správní orgán rozhodl nezamítavým způsobem (byť i nedopatřením) na základě negativního závazného stanoviska a nikdo by proti takovému nezamítavému správnímu rozhodnutí nepodal opravné prostředky? Je takovéto nezamítavé rozhodnutí, které vůbec nemělo být vydáno, nicotné, protože trpí vadami, které jej činí vnitřně rozporným? Obdobně, jak řešit situaci, kdy by správní orgán, který vydává konečné správní rozhodnutí, obdržel od dotčených orgánů řadu pozitivních závazných stanovisek a minimálně jedno negativní závazné stanovisko. Jak tuto situaci vyřešit? Podle znění § 149 odst. 3 správního řádu není možné, aby žádosti vyhověl. Ale co kdyby správní orgán i přesto vydal pozitivní správní rozhodnutí a záměr povolil? A nikdo by proti konečnému správnímu rozhodnutí nepodal opravný prostředek?

Na závěr bych si dovolila ještě jednu malou úvahu k institutu závazných stanovisek. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny²⁹ vláda usnesením

²⁹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

v přesně specifikovaných situacích schvaluje výjimky ze zákonných zákazů ve zvláště chráněných územích.³⁰ Správním orgánem příslušným k udělení výjimky je Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo po obdržení žádosti o výjimku předloží tuto žádost do 60 dnů na jednání vlády. Do 30 dnů po projednání ve vládě vydá Ministerstvo životního prostředí rozhodnutí podle usnesení vlády, které se může k povolení výjimky stavět buď pozitivně, nebo negativně. Existuje nějaká možnost obrany proti usnesení vlády? Např. Zdeňka Vobrátilová se ve svém článku pozastavuje nad tím, zda je vláda v tomto případě dotčeným orgánem státní správy ve smyslu správního řádu.³¹ Pokud by tomu tak skutečně bylo, bylo by usnesení vlády rozhodnutím *sui generis* s povahou závazného stanoviska? A jestliže by usnesení vlády bylo skutečně rozhodnutím *sui generis* s povahou závazného stanoviska, bylo by možné toto rozhodnutí samostatně přezkoumat ve správním soudnictví?³²

Z důvodu rozsáhlosti textu, který by bylo nutno věnovat otázce přezkoumatelnosti institutu závazných stanovisek, ať už podle správního řádu nebo v rámci správního soudnictví, si dovoluji od této oblasti zatím upustit a doufám, že se této otázce budu moci věnovat v některém z dalších příspěvků.

5. ZÁVĚR

Ve svém příspěvku jsem se snažila poukázat na některé problémy, které se mohou objevit u schvalování, popř. vydávání, nástrojů řešících střet různých zájmů směřujících do jednoho území. V některých případech má již brzy dojít k nápravě (po novele stavebního zákona se politika územního rozvoje bude vydávat formou nařízení vlády). O ostatních otázkách, zmíněných v textu příspěvku, bude muset rozhodnout teprve četnější praxe a judikatura Nejvyššího správního soudu.

Literature:

- Čapla, N. et al: Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví: sborník příspěvků ze semináře, Praha: LexisNexis CZ s. r. o. ve spolupráci s Justiční akademií v Kroměříži, 2008, s. 141, ISBN 987-80-86920-27-6

³⁰ § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.

³¹ Vobrátilová Z. Dotčené orgány, Bulletin stavební právo, č. 1/2008, str. 7.

³² K tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 – 86 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009 čj. 7 As 43/2009 – 52.

- Černý, P. et al: Průvodce novým správním řádem : s podrobným výkladem a vzory podání, Praha: Linde, 2006, s. 439, ISBN 80-7201-600-8
- Handrlice, J.: Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Právní forum. 2006, roč. 3, č. 10, s. 366 – 372. ISSN 1214-7966
- Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 837, ISBN 978-80-7400-049-2
- Jemelka, L. et al: Správní řád : komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 592, ISBN 978-80-7179-784-5
- Kadečka, S., Marek, D. et al: Nový správní řád v praxi krajských úřadů - sborník ze zimní konference/workshopu, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2007, s. 215, ISBN 978-80-7380-072-7
- Pekárek M. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva [citováno 7. října 2009]. Dostupné z: <http://www.cspzp.com/dokumenty/konference01/pekarek.doc>.
- Skulová, S. et al: Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, s. 428, ISBN 978-80-7380-110-6
- Vobrátilová Z. Dotčené orgány. Bulletin stavební právo. 2008, č. 1, s. 3-10. ISSN 1211-6386 SP
- Zahumenská V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. Veřejná správa. 2009, č. 4, s. 15-17. ISSN 1213-6581

Contact – email

Marie.Polackova@seznam.cz