

ZÁVAZNÁ STANOVISKA JAKO FORMA SPRÁVNÍ ČINNOSTI

VÁCLAV PETRMICHL

Abstract: **Binding Opinions as a Form of Administrative Activity**

The article deals with the concept of binding opinions as a form of administrative activity. The author describes basic principles of binding opinions in the context of current Czech legislation and the applicability of the principle of binding opinions in decision-making administrative process.

Keywords: administrative activity; binding opinions

Klíčová slova: správní činnost; závazná stanoviska

DOI: 10.14712/23366478.2020.11

Koordinace rozhodovací činnosti v individuálně-rozhodovacích procesech ve veřejné správě je v českém právním prostředí tradičně ztvárněna dvěma základními doktrinárními přístupy, mezi něž nauka řadí princip řetězení správních aktů a princip subsumpce správních aktů formou závazných stanovisek. Koncept závazných stanovisek, zakotvený v ust. § 149 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“) a označený jako „rozhodnutí správních orgánů, podmíněná závaznými stanovisky“, byl s účinností tohoto zákona od 1. 1. 2006 recipován do české obecné procesní úpravy. Cílem příspěvku je teoretická reflexe institutu závazných stanovisek jako jedné z forem správní činnosti v českém právním řádu. Příspěvek se v širších souvislostech správního práva zaměřuje na základní východiska fungování této formy koordinace rozhodovací činnosti a využitelnost konceptu závazných stanovisek v různých typech správního rozhodování.

1. VYDÁVÁNÍ ZÁVAZNÝCH STANOVISEK JAKO FORMA SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Rozhodnutí podmíněná závaznými stanovisky jsou správními akty, které jsou výsledkem projevu vůle dvou či více vykonavatelů veřejné správy, vystupujících v procesních rolích samostatných vzájemně kooperujících orgánů. Závazná stanoviska jsou pak z hlediska teoretické kategorizace nesamostatně existující závazné správní akty, adresované rozhodujícímu správnímu orgánu¹ jakožto dílčí podkladové úkony,

¹ V tomto pojetí byla závazná stanoviska pojímána již starší českou judikaturou. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 5. 2005, čj. 2 As 24/2004-138, jakož i rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 5 As 77/2006-255.

spoluutvářející obsah výsledného (finálního) správního rozhodnutí. Závazné stanovisko i konečné správní rozhodnutí jsou akty právně-mocenské povahy, vydávané při výkonu vrchnostenské veřejné správy. Z hlediska strukturálních vztahů jde o projev horizontální koordinace v individuálně-rozhodovacích procesech ve veřejné správě, původcem i adresátem závazného stanoviska jsou orgány veřejné správy v horizontálním administrativním vztahu, přičemž se nejedná o interní rozhodovací proceduru, ale o normativní vztah mezi dvěma či více vykonavateli vrchnostenské veřejné správy, upravený obecně závaznými právními normami. Lze tak v tomto smyslu hovořit o koncentraci správních aktů, úhrnných správních aktech, či koordinovaných správních aktech. Z obsahového hlediska je závazné stanovisko přípravným podkladovým úkonem vykonavatele veřejné správy, sloužící jako nástroj pro hodnocení dílčích odborných aspektů předmětu posouzení, atribut závaznosti vede k zezávaznění veřejnoprávních požadavků k předmětu řízení, vznesených a formulovaných odborně způsobilým dotčeným orgánem. Jakkoli jde v případě závazných stanovisek z procedurálního hlediska formálně vzato o akty se samostatnou právní existencí, signifikantní je naopak jejich nesamostatná povaha navenek, účinky těchto závazných podkladových aktů se promítají navenek vůči adresátům regulatorního působení zprostředkovaně, prostřednictvím výsledného správního rozhodnutí. Absence právo tvorných účinků čili chybějící externí závaznost, která je jedním z pojmových znaků správních aktů, sice může vyvolat pochybnost o označení těchto úkonů jako správních aktů, nejde však o *contradictio in adiecto*. Důvod, proč lze závazná stanoviska označit za nesamostatné správní akty, tkví právě v jednotě závazného stanoviska a konečného rozhodnutí, z hlediska definice správního aktu se tak podmiňující akt a finální akt doplňují a tvoří nedílný celek². Závazné stanovisko je tak akcesorickým institutem, který bez konečného správního rozhodnutí neobstojí, pravomoc vydávat závazná stanoviska lze v tomto ohledu proto považovat za akcesorickou formu správní činnosti.

Koncept závazných podkladových aktů není v českém právu novým přístupem ke koordinaci rozhodovací činnosti, z pohledu historického vývoje má tento koncept nejen v tuzemské nauce, ale i z pohledu pozitivního práva, nezpochybnitelnou tradici. Z historické perspektivy lze zmínit předně dílo J. Hoetzela,³ v němž lze nalézt jednak

² STAŠA J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 162–163. „Sám o sobě podmiňující akt totiž všechny znaky správního aktu nesplňuje (nemá minimálně vnější působnost). Finální akt je zase naproti tomu projevem vůle více správních orgánů – nikoli tedy, obsahově vzato, pouze projevem vůle toho správního orgánu, který je jeho bezprostředním původcem.“

³ HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 104: „(...) určitý podnik (dílo, zařízení) nebo činnost možno právnicky dostati pod střechu jen tak, že se vydá řada samostatných, oddělených správních aktů různých úřadů. Každý z těchto úřadů je povolán chrániti různé veřejné zájmy, resp. posuzovati tutéž věc s hlediska různých právních norem. Nemůže tedy např. stavební úřad samosprávný řešiti si prejudiciálně otázku, lze-li stavěti v zakázaném požárním rayonu železniční podle § 99 prov. želez. řádu č. 2/1852 ř.z. Tuto otázku mohou luštitii jen úřady železniční“, přičemž dále „Sem patří např. také § 39 venk. stav. řádu pro Čechy č. 5/1889 č.z.z., podle něhož stavební úřad nesmí dáti dříve povolení ke stavbě, která je zároveň živnostenskou provozovnou, než provozovna je schválena úřadem politickým a stavební úřad je při tom striktně vázán podmínkami politického úřadu, za kterých tento úřad schválil živnostenskou provozovnu.“ Na str. 105 dále: „Stejně je tomu podle zák. č. 117/1884 ř.z. stran opatření k neškodnému svádění horských bystřin, kde jedině ministerstvo zemědělství rozhoduje o „veřejné užitečnosti“ generálního projektu (§ 10), takže zemský úřad (§ 14) nesměl by vydati rozhodnutí v § 10 předvidané beze předběžného aktu ministerstva zemědělství“ a dále:

rozpracování principu řetězení správních aktů, ale i zájem o problematiku subsumpce, judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu v některých případech hovořila o *úhrnných aktech* více úřadů,⁴ rozhranění mezi řetězením a závaznými podkladovými akty bylo akcentováno i v jiných pramenech.⁵ Tehdejší nauka hovořila o „*zodbornění úřadu*“,⁶ v případě závazných podkladových aktů šlo o to, že správní úřad mohl ve vymezených případech vydávat rozhodnutí jen *v souhlase s úřady jinými*, jen tyto úřady dohromady byly kompetentní k úřednímu aktu, přičemž chyběl-li některý z nich, pak se jednalo o nekompetentně vydaný akt. Teorie referovala o problematice nejen z pohledu organizačních a procedurálních aspektů, ale princip koordinovaného rozhodování rovněž kladla do souvztažnosti se subjektivním právem dotčené osoby na řádné projednání kompetentními úřady v plné šíři, autoři dovozovali nárok stran (dnešním nazíráním účastníků řízení) na to, aby v rozhodnutí samém bylo uvedeno, že rozhodnutí se vydává v souhlase s určitým úřadem.⁷ Problematika závazných podkladových aktů a závazné formy koordinace se netýkala jen prvostupňového rozhodování, řada předpisů zakotvovala povinnost opatřit závazné podkladové akty i pro účely rozhodování o opravných prostředcích,⁸ činil tak kupř. zákon o vyvlastnění za účelem výstavby železnic,⁹ či některé další předpisy.¹⁰ Problematiku koordinovaných rozhodnutí v kontextu instančního

„Rovněž zemský úřad by nesměl schvalovati zařízení elektrického podniku dříve, než tento podnik je prohlášen za všeužitečný (zák. o soustavné elektrisaci č. 438/1919 Sb.).“

- ⁴ Viz kupř. nálež Boh. 8065/29. Judikaturu k úhrnným aktům shrnuje v komentáři k ust. § 2 zák. o NSS, na str. 80 publikace HÁCHA, E. – RÁDL, Z. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý kompas, 1933.
- ⁵ K. Laštovka v pojednání o zvláštních částech „správního“ práva, konkrétně v oblasti stavební úpravy, zmiňuje následující: „V některých případech nestačí k stavbě povolení stavebního úřadu, nýbrž jest třeba vedle tohoto povolení i povolení nebo souhlasu úřadu jiného; při tom někdy stavební úřad nesmí udělit stavební povolení, dokud si neopatřil povolení tohoto jiného úřadu, a jest obsahem tohoto povolení vázan, jindy stavební úřad udílí sice povolení, ale stavebník nesmí se stavbou započítí, dokud si sám neopatřil povolení jiného orgánu.“ LAŠTOVKA, K. *Československé správní právo. Část zvláštní*. I. díl. Praha: MELANTRICH, 1936, s. 112–113.
- ⁶ Dle J. Hoetzela se k zodbornění úřadu nepůsobí jen přímým složením úřadu rozhodujícího, ale i prostřednictvím „normy o tom, že jeden úřad má jednati se souhlasem nebo aspoň po slyšení úřadu jiného“. HOETZEL, c. d., s. 340.
- ⁷ KLIMENT, J. – ZEIS, E. *Československé správní řízení*. Sv. 36. Praha: V. Linhart, 1937. V rámci výkladu o věcné příslušnosti k ust. § 5 zák. č. 8/1928 Sb., s. 45.
- ⁸ Zjevně ovšem nešlo o pravidlo, zdaleka ne všechny předpisy takový mechanismus zakotvovaly, čehož si všimá i J. Hoetzel v díle HÁCHA, E. – HOBZA, A. – HOETZEL, J. – WEYR, F. – LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1929, na str. 45 konstatováním, že: „o stížnosti rozhodují v dohodě úřady, které jsou oněm stolicím nadřizeny. To není nic samozřejmého, ale právní řád mívá podobná výslovná ustanovení (. . .)“
- ⁹ Dle § 18 zák. č. 30/1878 ř.z., jenž se týče vyvlastňování k účelu stavění železnic a provozování jízdy po nich, o rekursu proti vyvlastňovacímu nálezu přísluší rozhodovati ministerstvu vnitra po dohodě s ministerstvem obchodu a s jinými ministerstvy správními, jichž působností se dotýkají otázky, které se mají rozhodnouti.
- ¹⁰ Dle § 13 odst. 1 zák. č. 55/1928 Sb., o cestovních pasech platilo, že: „O prostředcích opravných proti rozhodnutím politických úřadů platí všeobecné předpisy. Rozhoduje-li zastupitelský úřad (§ 4, odst. 1), možno podat stížnost u tohoto úřadu do 15 dnů k ministerstvu vnitra, které o ní rozhodne v dohodě s ministerstvem zahraničních věcí. Pro počítání této lhůty platí všeobecná ustanovení o odvolacích lhůtách v řízení správním“, či v případě rozhodování ministerstva zemědělství dle ust. § 24 zák. č. 297/1921 Sb., o povinném známkování chmele.

postupu rovněž reflektovala i dobová teorie,¹¹ která s odkazem na tehdejší judikaturu dovozovala, že opravný prostředek proti koordinovanému rozhodnutí je nutno podat k úřadu, který příslušné rozhodnutí vydal, a to dle procesních pravidel platných pro úřad tohoto druhu, přičemž jemu instančně nadřízený úřad byl povinen rozhodovat v dohodě s úřadem instančně nadřízeným tomu, který rozhodoval v dohodě v prvním stupni.¹² Takový postup byl možný však pouze tehdy, pokud měly dotčené úřady své instančně nadřízené úřady, v opačném případě byl daný dílčí výrok výrokem konečným.¹³ Jde-li o genezi institutu závazných stanovisek v pozitivním právu, je namísto zmínit, že obecná procesní úprava koncept závazných podkladových aktů až do účinnosti správního řádu z roku 2004 neupravovala, závazné formy koordinace rozhodovací činnosti tak byly v rakouském a později i v československém veřejném právu toliko záležitostí zvláštních úprav, z nejstarších pramenů lze zmínit předně předpisy z oblasti horního práva,¹⁴ z oblasti živnostenského podnikání,¹⁵ shodně lze dokladovat různé formy koordinace i v poválečném období, kupříkladu v oblasti vodního práva,¹⁶ v oblasti stavebního práva,¹⁷ či v řadě dalších zvláštních předpisů.

2. ZÁVAZNÁ STANOVISKA V PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

Koncept správních rozhodnutí se subsumovanými závaznými podkladovými akty představuje jedno z možných řešení problematiky komplexního rozhodování s přesahem do působnosti více správních úřadů. V české právní úpravě došlo k zakotvení závazných stanovisek na úrovni obecného procesního předpisu až přijetím zákona

¹¹ Obsáhlejší zmínku lze nalézt kupř. v díle KLIMENT – ZEIS, c. d., s. 232–233 (kapitola o instančním pořadu při úhrnných aktech).

¹² Z nálezu Boh. A. 333/20 lze vyčíst (cit.): „*Stížnost podána budíž u úřadu, jenž nález v dohodě s druhým úřadem vydal, podle zásad platných pro řízení instanční před úřady jeho druhu. Rozhodnutí o stížnosti musí se státi v dohodě obou úřadů nadřízených, tak jako se stalo rozhodnutí v odpor brané.*“

¹³ Viz nález Boh. A. 7848/29: „*Otázku, zda výrok vydaný součinně dvěma organizačně různými úřady (...) podléhá řádnému opravnému prostředku čili nic, sluší posuzovati podle toho, je-li pro orgány takto k součinnosti povolán resp. pro každý z nich o sobě ustanoven orgán nadřízený, at' již společný, at' různý; jestliže buď žádný neb aspoň jeden z obou úřadů není postaven pod stolici vyšší, dlužno výrok onen pokládati za konečný.*“

¹⁴ Srov. císařský patent č. 146/1854 ř.z. obecný horní zákon (ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. I. 1930).

¹⁵ Dle § 143 císařského patentu č. 227/1859 ř.z., jímž se vydává a od 1. května 1860 počínajíc v působnost uvádí řád živnostenský pro celý rozsah říše (kromě správního obvodu benátského a Vojenské hranice) (živnostenský řád) šlo o rozhodování Ministeria obchodu jakožto nejvyšší stolice ve věcech živnostenských v dohodě s jiným ústředním úřadem, týkala-li se projednáváná věc i působnosti tohoto ústředního správního úřadu.

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

¹⁷ Dle § 23 zák. č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, šlo o rozhodování o přípustnosti stavby na území důležitých pro obranu státu jen v dohodě s vojenskou správou či byl vyžadován její předchozí souhlas ke stavebním úpravám.

č. 500/2004 Sb., správní řád, s účinností od 1. 1. 2006. Definice závazného stanoviska je obsažena v ust. § 149 odst. 1 věta první SpŘ, dle něhož je závazné stanovisko „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu“. Mezi definiční znaky závazného stanoviska tak patří: 1. zákonný základ, 2. atribut závaznosti pro výrokovou část správního rozhodnutí, 3. povaha závazného stanoviska jakožto úkonu učiněného správním orgánem, který není samostatným rozhodnutím (negativní znak).

Dotčené veřejné zájmy (životní prostředí, ochrana kulturního dědictví, požární bezpečnost apod.) nejsou v rozhodovacích procesech chráněny generálně,¹⁸ nýbrž pouze v rámci konkretizovaných zákonných zmocnění k vydání závazných stanovisek, existence a rozsah zákonných zmocnění k vydávání závazných stanovisek by měly vycházet z potřeby hmotného práva chránit jednotlivé veřejné zájmy. Jednotlivá zmocnění k vydání závazných stanovisek vždy však musejí mít v souladu se zásadou legality (§ 2 odst. 1 SpŘ) a s ohledem na ústavní východiska pro výkon státní moci¹⁹ normativní základ. Závazné stanovisko tak nelze vydat *praeter legem*, požadavek na zákonný podklad je současně i výhradou zákona vylučující možnost zakotvit pravomoc k vydání závazného stanoviska podzákonným právním předpisem či dokonce interním normativním aktem. Koncept subsumpce je toliko platformou pro spolurozhodování více orgánů, a jako jedna z forem koordinace rozhodovací činnosti nikterak nevyovídá o úrovni ochrany jednotlivých veřejných zájmů, jejíž konkrétní obsah je výlučně záležitostí jednotlivých zvláštních předpisů. Konkrétní zákonný podklad k vydání závazného stanoviska není určující jen pro existenci zmocnění, ale i pro jeho obsah, konkrétně pak pro rozsah, meze a hlediska posouzení, těžiště využití závazných stanovisek spočívá v rozhodovacích agendách, v nichž nelze dílčí výstupy automatizovat, a kde se uplatňuje naopak diskreční pravomoc dotčených orgánů, a to jak pokud jde o celkový výsledek posouzení, tak i pokud jde o modifikaci závazných stanovisek formou podmínek (*modus*).

Stěžejním znakem závazných stanovisek je pak jejich závaznost pro obsah správního rozhodnutí. Závazné stanovisko představuje privilegovanou formu odborného stanoviska, které spoluutváří obsah konečného správního rozhodnutí, je určují pro posouzení dílčích aspektů projednávané věci, vylučuje v tomto směru uplatnění diskrečního oprávnění správního orgánu, jemuž je závazné stanovisko adresováno. Judikatura hovoří v této souvislosti o hmotněprávním aspektu závazných stanovisek.²⁰ Závaznost je vlastnost závazného stanoviska jako celku, ve správním řízení předcházejícímu vydání konečného rozhodnutí je nutno respektovat jak výsledek posouzení, tedy zda jde o ne-

¹⁸ Zákonné zmocnění k vydání závazného stanoviska nezakládá sama o sobě ani vymezená věcná působnost v určité rozhodovací agendě, kupř. dle rozsudku KS v Ostravě ze dne 6. 9. 2016, čj. 22 A 161/2014-34, nelze bez výslovného zákonného zmocnění dovést pravomoc příslušného OBÚ k vydání závazného stanoviska pro povolení stavby, zahrnující vrty, vykazující znaky činnosti prováděné hornickým způsobem ve smyslu § 3 písm. f) zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

¹⁹ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

²⁰ Dle rozsudku NSS ze dne 30. 1. 2009, čj. 2 As 41/2008-77: „Závazné stanovisko podle § 149 správního řádu tedy má jak aspekt hmotněprávní (předurčuje obsah meritorního správního rozhodnutí), tak aspekt procesní (vyžádání závazného stanoviska od dotčeného správního orgánu je nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí ve věci samé a nedodržení této podmínky zakládá nezákonnost naposledy zmíněného rozhodnutí).“

souhlasné (negativní) či souhlasné (pozitivní) závazné stanovisko, tak i všechna jeho vedlejší ustanovení. Platí, že negativní závazné stanovisko předurčuje celkový výsledek řízení a obsah koordinovaného rozhodnutí, negativní podmiňující akt znamená, že negativní bude i výsledný finální akt,²¹ tato kauzalita je pozitivně vyjádřena v ust. § 149 odst. 4 SpŘ²². Obsah závazného stanoviska tak nelze z pohledu rozhodujícího správního orgánu jednostranně překlenout, v případě kolize obsahu závazného stanoviska s budoucím obsahem správního rozhodnutí či s obsahem jiného závazného stanoviska zákon předvídá proceduru formalizovaného řešení rozporu.²³

Zvláštní úprava buď explicitně zakotvuje pravomoc vydat závazné stanovisko, či zakládá pravomoc vydat akt, který materiálně odpovídá znakům závazného stanoviska.^{24,25} Materiální přístup k posouzení právní povahy těchto aktů plyne přímo z ust. § 149 odst. 1 SpŘ, dle něhož je závazné stanovisko definováno jednotlivými znaky, aniž by přistupoval formální znak. Toto východisko však není poplatné pouze recentní úpravě v ust. § 149 SpŘ, materiální přístup k posouzení povahy těchto aktů je pro funkčnost subsumpce klíčovým prvkem, opačný (formální) přístup by vyvolával obtíže v tom, že by určitá skupina úkonů, byť principiálně totožné povahy, výslovně neoznačená jako závazná stanoviska, zůstala nedůvodně deregulována a vyňata z režimu fungování závazných stanovisek. Závaznou povahu aktu lze pak z legislativně-technického hlediska vymezit různým způsobem, terminologie je co do označení závazných stanovisek různorodá, ve zvláštních předpisech jde o značně heterogenní skupinu různě pojmenovaných úkonů, řada označení vychází z historické setrvačnosti a vyskytuje se shodně ve více generacích zvláštních předpisů. Tato nejednotná a roztříštěná terminologie, symptomatická pro zvláštní části správního práva, zjevně ani zde nesvědčí

²¹ STAŠA, J. Problém subsumpce správních aktů. *AUC Iuridica*, 2002, č. 1–2, s. 87–98.

²² Jde o konkretizaci pravidla v § 51 odst. 3 SpŘ. Byť § 149 odst. 4 SpŘ hovoří o závazném stanovisku vydaném v průběhu řízení, předmětné pravidlo pochopitelně cílí na případy negativních závazných stanovisek, lhotejno zda opatřených v průběhu řízení, či před jeho zahájením.

²³ Ust. § 136 odst. 6 SpŘ. Srov. blíže PETRMICHL, V. Koordinovaná správní rozhodnutí a řešení rozporu. *Správní právo*, 2019, roč. LII, č. 7, s. 347–367.

²⁴ Z materiálního pojetí závazných stanovisek vychází i judikatura. Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 As 52/2012-26: „Pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů“, rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2009, čj. 2 As 41/2008-77, v případě charakteru souhlasu s umístěním staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území (CHLÚ), či rozsudek Krajského soudu (dále jen „KS“) v Praze ze dne 18. 5. 2016, čj. 48 A 35/2014-63, ve vztahu k povaze vodoprávního souhlasu dle § 17 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), pro účely rozhodovacích procesů dle stavebního zákona.

²⁵ Záhy po účinnosti správního řádu z roku 2004 materiální povahu závazných stanovisek dovodil poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 11 ze dne 12. 9. 2005 (posouzení povahy souhlasu Ministerstva zdravotnictví (dále jen „MZ“) k činností v ochranném pásmech a na území lázeňského místa), přičemž následně přijal obecní závěr o materiálním posouzení povahy závazného stanoviska, pod č. 31 ze dne 10. 4. 2006: „Závazná stanoviska či souhlasy podle zvláštních zákonů (podmiňující úkony) je třeba posuzovat jednotlivě podle jejich povahy vycházející ze zvláštních zákonů. Ustanovení § 149 správního řádu předpokládá, že zvláštní zákon stanoví formu, jakou bude příslušný podmiňující úkon učiněn. Tyto podmiňující úkony jsou závaznými stanovisky podle § 149 správního řádu, pokud odpovídají znakům vymezeným v § 149 odst. 1 správního řádu. V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon má charakter rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu.“

právní jistotě, řadu rozhodovacích forem a vazeb mezi akty je nutno určovat v souladu s materiálním pojetím závazných stanovisek na základě logických či systematických argumentů, hraniční se mnohdy nejeví jen posouzení závazné povahy aktu, ale i to, zda rozhodovací forma vykazuje znaky závazného stanoviska či samostatného rozhodnutí. Z hlediska vyjádření v právním předpise se jednoznačným jeví především explicitní (přímé) označení aktu jakožto závazného stanoviska nebo samostatně či současně s odkazem na ust. § 149 SpŘ přímo v textu ustanovení, popř. v poznámce pod čarou²⁶, či ve společných ustanoveních daného předpisu, na enumerativní výčet ve společných ustanoveních se mnohdy ovšem s ohledem na zmíněné materiální pojetí závazných stanovisek nelze při výkladu vždy zcela spolehnout. Prvek závaznosti může být přímo inkorporován v jazykovém prostředku,²⁷ či je vázanost stanoviskem vyjádřena samostatnou výslovnou zmínkou o závaznosti aktu,²⁸ či určením, jak s daným aktem procesně nakládat, kupř. formou nemožnosti odchytil se od jeho obsahu.²⁹ V právním řádu lze nalézt pojmy jako *závazný posudek*, *závazné vyjádření*, *souhlas*, *schválení*, *povolení* či jiné alternativy. Některé zvláštní úpravy důsledně terminologicky odlišují závazné podkladové akty určené pro obsah správního rozhodnutí a výlučně ty označují za závazná stanoviska,³⁰ některé zvláštní předpisy pojem závazného stanoviska naopak užívají *largu sensu* k souhrnnému označení závazných podkladových aktů pro vícero forem správní činnosti,³¹ terminologie je však ošidná, některé úkony, dle jiných předpisů *verbis expressis* označené jako závazná stanoviska, však ve skutečnosti závaznými stanovisky ve smyslu ust. § 149 SpŘ nejsou.³² Zmocnění k vydání závazného stanoviska může vyplývat i z předepsaného způsobu participace, v legislativní praxi se vyskytují různá označení, závaznou formu aktu implikuje forma rozhodování „v dohodě“,³³ či „po dohodě“, kterou lze dokladovat typicky v oblasti stavebního práva,³⁴ jakož i v environ-

²⁶ Srov. pozn. pod čarou 2a) § 11 odst. 3 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „PamZ“). Poznámky pod čarou však nemají normativní, ale jen interpretační význam.

²⁷ Závazný posudek orgánu veterinární správy dle § 56 zák. č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon) (dále jen „VetZ“), vydávaný jako podklad ve stavebním řízení, ze shodného principu i terminologie vycházela též předchozí úprava v § 24 odst. 2 zák. č. 87/1987 Sb., o veterinární péči.

²⁸ Kupř. vyjádření orgánu ochrany přírody k projektům pokusů na volně žijících zvířatech, jehož závazná povaha plyne z výslovného znění § 23a odst. 3 zák. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (dále jen „TyrZvZ“), kde je vymezeno, že „(...) vyjádření je pro státní orgán příslušný ke schvalování projektů pokusů závazné“.

²⁹ Ust. § 56 odst. 2 VetZ: „Orgán příslušný rozhodnout ve věci podle zvláštních právních předpisů nemůže rozhodnout v rozporu s tímto posudkem.“

³⁰ Srov. § 31 odst. 4 zák. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

³¹ Srov. terminologii v § 5 odst. 4 zák. č. 324/2016 Sb., o biocidech, dle něhož je pojem závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) a Ministerstva zemědělství (dále jen „MZe“) užíván *promisquae* pro účely různých postupů MZ dle ust. § 5 odst. 2 písm. a)–i) zákona, některé z těchto postupů zjevně nevykazují znaky individuálně-rozhodovací činnosti.

³² Např. jde-li o závazná stanoviska komor dle § 2 odst. 2 písm. i) zák. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, týkající se odborných problémů poskytování zdravotních služeb a zdravotnického výzkumu, či kupř. *závazné stanovisko Finančního riaditelstva* k užití daňových předpisů dle § 53a zák. č. 563/2009 Z.z. o správě daní (daňový poriadok) a o zmene o doplnení niektorých zákonov.

³³ Dle rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2007, čj. 1 As 32/2005-162, spojení „v dohodě“ představuje požadavek na vyjádření shodné vůle.

³⁴ Dle § 176 odst. 1 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „StZ“) v případě, že při výstavbě dojde k nepředvídaným nálezům kulturně cenných předmětů,

mentálních předpisích.³⁵ Dohoda je výsledkem společné vůle (shody) zúčastněných správních orgánů, vyznačující se volnější formou projevu vůle,³⁶ vlastní rozhodování pak může zákon svěřit teoreticky buď jednomu správnímu orgánu v potřebné koordinaci s jiným dotčeným orgánem, či může jít o rozhodování obou orgánů v dohodě, aniž by zákon předurčoval rozdělení procesních rolí.³⁷ Ani v jednom případě se však nejedná o konsensuální projev navenek, jde toliko o nástroj koordinace při tvorbě společné úřední vůle.³⁸ Dohoda musí být z podstaty věci učiněna před vydáním rozhodnutí ve věci (*ex ante*), dohoda vylučuje i následné formalizované dohodovací řízení dle ust. § 136 SpŘ. Obdobný význam lze přisuzovat i rozhodování „*se souhlasem*“,³⁹ přičemž souhlasem je vyjádřena jednak závazná forma stanoviska, ale i skutečnost, že jde o úkon předcházející výslednému posouzení. Naopak v případě forem koordinace, označených jako „*po projednání*“,⁴⁰ „*po vyjádření*“, „*ve spolupráci*“ či „*ve spolupráci*“ se jedná

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

³⁵ Srov. rozhodování stavebního úřadu o nařízení nezbytných úprav dle § 33 odst. 5 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „HorZ“) „*v dohodě s obvodním báňským úřadem vlastníku dotčených staveb (...)*“, či dále § 65 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „PřKrZ“): „*Orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů³², jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup*“.

³⁶ K rozvolněnosti formy mnohdy inklinuje i odborná literatura. Komentářová literatura v kontextu zmíněné úpravy PřKrZ připouští i protokol z místního šetření, z něhož bude zřejmá shoda. Srov. STEJ-SKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 350.

³⁷ Takovým (spíše ojedinělým) příkladem je rozhodování ústředních správních úřadů v dohodě dle § 169 odst. 1 písm. c) SpŘ, pokud jde o řešení sporů z některých veřejnoprávních smluv ve sporném řízení.

³⁸ Z. Červený řadí konsensuální projev, kdy „*správní orgán může vydat správní akt po dohodě (v dohodě) s jiným orgánem*“, který je předpokladem (náležitostí) vydání správního aktu, mezi správní dohody v širším smyslu, přičemž k problematice uvádí: „*Předmětem dohody je zde vydání správního aktu, který však vydá ten z účastníků dohody, který je k tomu zmocněn právní normou. Nejde proto o společný správní akt. Přitom práva a povinnosti zakládá (ruší, mění) správní akt, nikoli dohoda. Ta je jen zvláštní podmínkou tvorby správního aktu a její případný nedostatek činí správní akt vadným*“. ČERVENÝ, Z. In: LUKEŠ, Z. a kol. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1981, s. 174. B. Voženílek shodně uvádí, že: „*Jak normativní, tak individuální správní akty vydávají správní orgány v řadě případů v dohodě (po dohodě) s jinými správními orgány. Také v těchto případech nejde o správní dohody, nýbrž o jednostranné akty. Dohoda mezi orgánem, který akt vydává, a orgány, v dohodě, s nimiž jej vydává, není samostatnou formou správní činnosti, ale prvkem v procesu tvorby aktu*“. VOŽENÍLEK, B. O správních dohodách. *Správní právo*, 1979, roč. XII., č. 4, s. 193–204.

³⁹ Ust. § 6 odst. 4 zák. č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích) upravuje v některých případech předchozí souhlas MŽP k povolení Krajského úřadu (dále jen „KÚ“) k provozování vodovodu nebo kanalizace. Závazným stanoviskem je dle rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2014, čj. 1 As 176/2012-140 i souhlas obecného stavebního úřadu dle § 15 odst. 2 StZ pro účely rozhodování speciálních stavebních úřadů.

⁴⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, čj. 4 As 33/2013-28: „*Ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, o tom, že předběžný souhlas se stanovením dobývacího prostoru vydává Ministerstvo životního prostředí po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu stanoví Ministerstvu životního prostředí povinnost žádost konzultovat s Ministerstvem průmyslu a obchodu. Toto ustanovení nebrání tomu, aby Ministerstvo životního prostředí navzdory pozitivnímu stanovisku Ministerstva průmyslu a obchodu (které není závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004) žádost o předběžný souhlas zamítlo, pokud své rozhodnutí řádně odůvodní (...)*“.

o konzultativní formu participace, zahrnující povinnost daný podklad opatřit, jež je někdy poněkud nepatřičně označována jako „procesní závaznost“. ⁴¹ Ve zvláštní části správního práva lze nalézt nepřehledné množství různých podob závazných stanovisek, ale i řadu atypických institutů, jejichž povaha je mnohdy hraniční. Sporné může být, zda jde o závazná stanoviska (se všemi důsledky z toho plynoucími), ukládá-li zákoná formulace příslušnému správnímu orgánu z podkladového stanoviska „vycházet“ či ho „zohlednit“ nebo k němu „přihlédnout“, ⁴² z povinnosti přihlédnout ke stanovisku judikatura dovozuje závaznost. ⁴³ Jde o hraniční konstrukce, nacházející se na pomezí mezi závaznými stanovisky a nezávaznými vyjádřeními, striktní vázanost patrně automaticky dovodit nelze, úprava naskýtá určitý prostor pro uplatnění odchylné vůle, což je u závazných stanovisek pojmově vyloučeno. Výše uvedené nasvědčuje, že nejednotná terminologie ke škodě věci zpřehledňuje orientaci nejen veřejné správě, ale z pohledu adresátů práva nepřispívá ani právní jistotě, žádoucím se proto jeví terminologické rozdíly postupně odstranit a v souladu se zásadou jednotnosti právního řádu výlučně pracovat s označením „závazné stanovisko“.

Dalším určujícím prvkem pro kategorizaci aktu jakožto závazného stanoviska je negativní znak, totiž že daný akt nevykazuje znaky samostatného správního rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 SpŘ. ⁴⁴ Základní myšlenka subsumpce stojí na principu, že projevy vůle dotčených orgánů čili závazná stanoviska představují dílčí úkony, jejichž obsah je promítnut navenek prostřednictvím konečného správního rozhodnutí. Obecně proto platí, že zakotvená forma závazného stanoviska musí být vždy komplementární s koncepcí následného povolovacího procesu, a závazné stanovisko musí najít svůj odraz v určeném správním rozhodnutí. Tento imanentní prvek fungování závazných stanovisek se však záhy po účinnosti správního řádu z roku 2004 ukázal jako jeden z neuralgických bodů konceptu subsumovaných správních aktů. To je do značné míry dáno tím, že instrumentárium správního práva z řady více či méně legitimních důvodů pracuje s různými povolovacími režimy, některé zvláštní úpravy tu a tam nevyžadují k uskutečnění záměru koordinované rozhodnutí vždy, ale variantně v návaznosti na povahu či rozsah záměru či činnosti, někdy umožňují jeho provedení buď bez další součinnosti správního orgánu, ⁴⁵ či na základě aktu jiné právní formy aktu nežli rozhodnutí. Tyto problémy přetrvávají i dnes, v prostředí zvláštních úprav navíc v souvislosti

⁴¹ B. Voženilek k povaze těchto forem projednání uvádí: „V řadě dalších případů jsou sice vyjádření apod. také obligatorní, jejich právní význam však nedosahuje takového stupně jako u předchozích (závazných stanovisek, pozn. autora) rozhodující orgán si je sice musí opatřit (vyžádat), hodnotí je však jako každý jiný podklad rozhodnutí (...).“ VOŽENÍLEK, B. Posudky, vyjádření a stanoviska ve státní správě. *Správní právo*, 1978, roč. XI, č. 4, s. 197–209.

⁴² Dle § 57 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, „při udělování dlouhodobého víza přihlédne“ MV ke stanovisku příslušného zastupitelského úřadu.

⁴³ Např. rozsudek MS v Praze ze dne 7. 6. 2016, čj. 3A 61/2014-28.

⁴⁴ Původní návrh správního řádu (sn. tisk č. 201/0, IV. vol. období PSP ČR) definoval negativní prvek víceméně totožně jakožto úkon „u něhož zvláštní zákon nevyžaduje, aby byl vydán jako samostatný správní akt“.

⁴⁵ Záměry či činnosti uskutečnitelné bez interakce vykonavatele veřejné správy (podléhající tzv. volnému režimu) tak musí být v režimu zvláštního předpisu posouzeny formou samostatného správního rozhodnutí.

se subsumpcí vzniká i řada nových problémů.⁴⁶ Zjevně však nejde jen o otázky vazeb mezi závazným stanoviskem a správním rozhodnutím, koncept závazných stanovisek v současnosti zjevně přesahuje problematiku koordinovaného správního rozhodování v režimu 2. a 3. části SpŘ. Potřeba na legislativní úrovni definovat vztah závazných stanovisek vyvstává i ve vztahu k jiným formám správní činnosti, které jsou koncipovány jako rovnocenná náhrada rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem, jde především o alternativní povolovací formy, obzvláště pak ve stavebním právu (souhlasy, subordinační koordinované veřejnoprávní smlouvy, ale i některé specifické procesní konstrukce jako regulační plán nahrazující koordinované rozhodnutí či certifikát autorizovaného inspektora). Minimálně u některých zmíněných forem by princip subsumpce zasloužil reflexi v obecné právní úpravě ve správním řádu. Lze zmínit především problematiku veřejnoprávních smluv nahrazujících rozhodnutí podmíněná závazným stanoviskem, která nabývá v kontextu koordinovaného rozhodování v řadě aspektů zcela nový rozměr, a která by si proto zasloužila podrobněji rozpracovat. Legislativní praxe přinesla ale i jiná řešení, z teoretického hlediska se naopak nepatřičnou jeví konstrukce subsumpce závazného stanoviska do jiného závazného stanoviska (fenomén multiplikace závazných stanovisek),⁴⁷ jde o nevhodný přístup, vytvářející řadu nepředvídatelných důsledků a s tím spojených závažných výkladových problémů.

3. TYPOLOGIE SPRÁVNÍHO ROZHODOVÁNÍ S UPLATNĚNÍM ZÁVAZNÝCH STANOVISEK

Z hlediska typologie správních řízení přichází subsumpce správních aktů do úvahy v podstatě ve všech druhích správního rozhodování, jde předně o povolovací akty (tradičním teoretickým nazíráním členěné na souhlasy a schválení, povolení, koncese), které představují významný podíl koordinovaných rozhodnutí v českém právním řádu. Jde rovněž i o různá rozhodnutí o udělení výjimek z veřejnoprávních povinností,⁴⁸ schvalování odchýlných postupů apod. Subsumpce se vyskytuje i u specifických správních aktů regulujících území, příkladem může být rozhodování o schválení lesního hospodářského plánu (LHP) na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody⁴⁹ či rozhodování o pozemkových úpravách z podnětu pozemkového úřadu.⁵⁰ Využitelnost

⁴⁶ V oblasti posuzování vlivů na životní prostředí se problematiky jeví především několikanásobná subsumpce téhož závazného stanoviska EIA v rámci několika navazujících rozhodnutí.

⁴⁷ Viz kupř. § 94j odst. 2 StZ a úprava povolování souboru staveb formou společného územního a stavebního řízení, zakotvená novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb.

⁴⁸ Dle § 54 odst. 1 zák. č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, mohou krajské pobočky Úřadu práce vydat rozhodnutí o prominutí povinnosti vrátit neoprávněně vyplacenou dávku nad 10 000 Kč pouze s předchozím souhlasem Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), či shodně dle § 22 odst. 5 zák. č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, lze vydat rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce o prominutí povinnosti vrátit přeplatek příspěvku na péči v částce nad 20 000 Kč s předchozím souhlasem MPSV. Dalším příkladem je výjimka ze zákazu umísťovat stavby a zařízení nesouvisející s dobýváním v chráněném ložiskovém území formou závazného stanoviska KÚ dle § 19 odst. 1 HorZ.

⁴⁹ Ust. § 4 odst. 3 PřKřZ.

⁵⁰ Ust. § 3 odst. 3 zák. č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Blíže

subsumpce lze najít i ve správním rozhodování ve statusových otázkách.⁵¹ V platné úpravě lze dokladovat princip koordinace formou závazných stanovisek i v případech autorizace osob k vybraným činnostem,⁵² jakož i pokud jde o autorizační rozhodnutí o delegaci části působnosti v oblasti veřejné správy.⁵³ Uplatnění závazných stanovisek lze dokladovat ale i v řízeních zahajovaných z moci úřední, relativně samostatnou skupinou je pak kategorie sankčních řízení, která zahrnuje především podskupinu řízení o vydání opatření netrestní povahy, jejichž pojmovým znakem je nápravný, zajišťovací a ochranný charakter. Lze zmínit různé druhy rozhodování o uložení preventivních opatření⁵⁴ či nápravných opatření,⁵⁵ poukázat lze i na zvláštní pravomoci stavebního úřadu,⁵⁶ odbornost dotčeného orgánu nalezla uplatnění i v případě rozhodování o propuštění specifického druhu zboží na trh.⁵⁷ Prvek koordinace v řízeních *ex officio* je vyžadován jednak z důvodu zajištění ochrany více veřejných zájmů současně, ale mnohdy i k vyřešení jejich vzájemné kolize, preventivní zákaz či omezení činnosti k ochraně jednoho veřejného zájmu mohou zároveň implikovat ohrožení či zásah do jiného veřejného zájmu. Příkladem takové sdílené rozhodovací pravomoci je současná úprava kácení dřevin rostoucích mimo les za účelem zajištění provozuschopnosti a bezpečnosti drážního provozu a řešení střetu zájmu na ochraně přírody, resp. zájmu na zachování dřevin rostoucích mimo les v kolizi s veřejným zájmem na zajištění bezpečnosti a ply-

KNOTEK, J. K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, roč. 15, č. 2, s. 138–143.

- ⁵¹ Dle § 34a odst. 3 zák. č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), jde o rozhodování MO o stanovení nebo úpravě vojenské hodnosti občana na základě závazného stanoviska Ústavu pro studium totalitních režimů a Archivu bezpečnostních složek.
- ⁵² Rozhodnutí o autorizaci dle § 11 zák. č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve zvláštních případech podmíněné závazným stanoviskem Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „SÚJB“) dle § 58 odst. 3 zák. č. 263/2016 Sb., atomový zákon, či závazným stanoviskem MZ dle § 8 písm. a) zák. č. 268/2014 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.
- ⁵³ Dle § 51a odst. 2 zák. č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, může Ministerstvo dopravy rozhodnutím vydaným se souhlasem Ministerstva obrany pověřit vedením databáze geografických, topografických a geodetických údajů o terénu a překážkách na území ČR právnickou osobu soukromého práva.
- ⁵⁴ Způsob zajištění fyzické ochrany jaderného zařízení a jaderného materiálu formou rozhodnutí SÚJB z moci úřední dle § 160 odst. 3 zák. č. 263/2016 Sb., atomový zákon, na základě závazných stanovisek Ministerstva vnitra, Ministerstva obrany a Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“). Srov. dále rozhodování o ukládání opatření k vyhubení škodlivých organismů dle § 32 odst. 9 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), které lze vydat v případech § 31 PŘKrZ pouze souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody. K souhlasu orgánu ochrany přírody dle § 31 PŘKrZ srov. též rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2013, čj. 3 As 51/2012-124.
- ⁵⁵ Rozhodování stavebního úřadu v dohodě s orgánem státní památkové péče a orgánem ochrany přírody dle § 176 StZ o stanovení podmínek pro provádění stavebních prací na základě zjištěných přírodních či kulturně cenných nálezů.
- ⁵⁶ Řízení o nařízení nezbytných úprav dle ust. § 137 StZ ve vazbě na § 11 odst. 3 PamZ, dle něhož lze vydat rozhodnutí, jimiž mohou být dotčeny zájmy státní památkové péče, pouze na základě závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, což bylo do 31. 12. 2006 ekvivalentně vyjádřeno jako rozhodování „v dohodě“.
- ⁵⁷ Srov. závazné stanovisko Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (ÚKZUZ) dle § 73a odst. 2 a 3 zák. č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, k propuštění přípravku nebo pomocných prostředků na ochranu rostlin pro účely rozhodování celního úřadu.

nulosti drážního provozu.⁵⁸ Specifickým případem nápravných opatření je i odmínání veřejnoprávních oprávnění, která byla udělena rozhodnutím dle ust. § 149 SpŘ. Zatímco rozhodnutí o přiznání oprávnění je výsledkem správního řízení o žádosti, odmínání oprávnění je z podstaty věci realizováno formou správního řízení *ex officio* zpravidla náležejícího správnímu orgánu, který vydal výsledné rozhodnutí o přiznání oprávnění. Dotčenému orgánu je pak zpravidla svěřena toliko iniciace zahájení takového řízení, v němž je následně oprávněn vydat negativní závazné stanovisko.⁵⁹ Princip subsumpce správních aktů našel svůj odraz i v oblasti správního trestání, konkrétně jde o specifickou úpravu projednání přestupku na úseku ochrany zvířat proti týrání,⁶⁰ zakotvující závazné stanovisko, označené jako odborné vyjádření krajské veterinární správy (KVS).⁶¹ Zde však lze pochybovat o vhodnosti přijatého řešení, má-li jít o natolik odborně komplikované otázky, vyžadující ze zákona součinnost odborně způsobilého vykonavatele státní správy (KVS), je otázkou, jakou přidanou hodnotu má lokalizace rozhodování v rámci přeneseného výkonu státní správy u obce s rozšířenou působností, a zda je vskutku konstrukce rozhodnutí o přestupku se subsumovaným závazným stanoviskem (v principu jde o čistou subsumpci *par excellence*) optimálním řešením a zdali nelze přenést v plném rozsahu působnost na orgány veterinární správy. Stávající procesní instrumentarium správního řádu, zahrnující předně znalecký posudek (§ 56 SpŘ) se jeví jako dostatečné, *nota bene* preferuje-li úprava ve správním řádu (§ 56 SpŘ) odborné posouzení přímo od odborně způsobilého správního orgánu. V oblasti správního trestání vykazuje prvky koordinace (byť nejde o závazná stanoviska) i procesní úprava

⁵⁸ Kácení dřevin rostoucích mimo les v tomto případě podléhá oznamovacímu režimu dle § 8 odst. 2 Př-KrZ. Orgán ochrany přírody je oprávněn rozhodnutím oznamované kácení dřevin pozastavit, omezit či zakázat, avšak pouze v případě, že obdrží kladné závazné stanovisko drážního správního úřadu.

⁵⁹ Příkladem takové konstrukce je § 63 odst. 4 ZamZ: „Generální ředitelství Úřadu práce na základě podnětu Ministerstva vnitra zahájí řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické osobě nebo fyzické osobě. V tomto řízení Ministerstvo vnitra vydá nové stanovisko podle § 60a. Generální ředitelství Úřadu práce na základě nesouhlasného stanoviska Ministerstva vnitra povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické osobě nebo fyzické osobě rozhodnutím odejme.“ Obdržený podnět sice bezprostředně nezahájí řízení, na základě podaného podnětu je však vyloučena diskrece Generálního ředitelství Úřadu práce stran vyhodnocení předpokladů pro zahájení řízení a zahájení správního řízení je obligatorním postupem.

⁶⁰ § 24a odst. 5 TyrZvZ: „Obecní úřad obce s rozšířenou působností si vyžádá v řízení o přestupku odborné vyjádření krajské veterinární správy, které je pro toto řízení závazné. Je-li řízení zahájeno z podnětu krajské veterinární správy a součástí podnětu je i odborné vyjádření, další odborné vyjádření se nevyžaduje. Odborné vyjádření se rovněž nevyžaduje v řízení o přestupku spočívajícím v porušení povinnosti učinit opatření proti úniku zvířete.“

⁶¹ Dle rozsudku NSS ze dne 14. 10. 2010, čj. 7 As 46/2010-54, „[o]dborné vyjádření orgánu veterinární správy vydané podle § 24a odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, naplňuje definiční znaky závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004“. K závazné povaze tohoto aktu shodně rozsudek MS v Praze ze dne 29. 1. 2015, čj. 7 A 19/2011-84-90. Dle rozsudku KS v Hradci Králové ze dne 16. 8. 2011, čj. 51 A 21/2010-49, „[o] tom, zda byl spáchán přestupek týrání zvířat ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, rozhoduje příslušný správní orgán v přestupkovém řízení, nikoli orgán veterinární správy. Ten totiž v takovýchto případech pouze vydává závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004, které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Účelem závazného stanoviska je toliko podat odborné závěry k projednávané věci, v daném případě to, zda se jednalo o týrání zvířat, či nikoliv. Právní hodnocení přestupkové věci do něj však nepatří, a proto obsahuje-li je, jako by nebylo.“

některých přestupků v gesci RRTV.⁶² Prvky koordinace za účelem vyhodnocení objektu posouzení ojedinele vykazuje i deklaratorní rozhodování a odstranění pochybností⁶³ jak pokud jde o konzultativní koordinaci,⁶⁴ tak i pokud jde závaznou formu posouzení.⁶⁵

Výše učiněný exkurz do zvláštní části správního práva spolehlivě dokládá uplatnění principu subsumpce napříč v podstatě všemi typy správního rozhodování. V tomto ohledu v podstatě nelze shledat žádný limit uplatnění principu subsumpce, jde-li o typovou povahu správního řízení, snad jen vyjma oblasti správního trestání, široká uplatnitelnost subsumpce správních aktů svědčí o univerzalitě této formy koordinace. Lze proto oprávněně konstatovat, že koncept závazných stanovisek pro svůj průřezový charakter patří bezesporu do obecné procesní úpravy.

Mgr. Václav Petrmichl
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
petrmicv@prf.cuni.cz

⁶² Dle § 13 odst. 2 zák. č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů, a dle § 61 odst. 2 zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v rámci přestupkového řízení „přihlíží ke stanovisku věcně příslušného samoregulačního orgánu uvedeného v seznamu samoregulačních orgánů, obdrží-li toto stanovisko písemně do 10 pracovních dnů ode dne zahájení řízení“.

⁶³ Blíže PETRMICHL, V. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. *Jurisprudence*, 2018, č. 2, s. 3–13.

⁶⁴ Úprava posuzování těžebního odpadu, které je výsledkem rozhodnutí Českého báňského úřadu (dále jen „ČBÚ“), vydaného po projednání s dotčeným ústředním orgánem státní správy dle § 2 odst. 1 zák. č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, či rozhodování ČBÚ o tom, zda jde o výbušninu dle § 21 zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, na základě vyjádření Ministerstva vnitra, Ministerstva obrany a Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva, či rozhodnutí MŽP o tom, zda je určitý typ výrobku obalem dle § 32 písm. m) zák. č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), vydané po projednání s MZe.

⁶⁵ Srov. úpravu v § 3 HorZ, pokud jde o rozhodování MPO o tom, zda je nerost nerostem vyhrazeným či nevyhrazeným, v dohodě s MŽP, či § 35 odst. 7 HorZ o rozhodování MŽP o existenci starých důlních děl v dohodě s MMR a MPO. Nebo ust. §3 odst. 6 zák. č. 505/1990 Sb., o metrologii, kdy v pochybnostech při určování měřidel sloužících pro měření ionizujícího záření a radioaktivních látek rozhoduje Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví v dohodě se SÚJB.