

K VYBRANÝM NOVÝM FORMÁM ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V REŽIMU STAVEBNÍHO ZÁKONA

PETR PRŮCHA

Významné životní jubileum doc. JUDr. T. Čebišové, CSc., přední představitelky českého správního práva a jeho vědy, je nepochybně vítanou příležitostí k pohledu na aktuální témata či otázky oboru, kterému jubilantka zasvětila profesní život.

Osobně jsem doc. Čebišovou poznal a setkával jsem se s ní při příležitostech odborných kontaktů mezi československými akademickými či vědeckými pracovišti počínaje 70. léty dnes již minulého století. T. Čebišová již řadu desetiletí patří k současným nejvýznamnějším českým, resp. československým osobnostem (to bez ohledu na zánik federace) v oblasti teorie správního práva a veřejné správy, a proto není divu, že svou letitou pedagogickou, vědeckou, a stejně tak i další odbornou činností, významně přispívá k rozvoji našeho správního práva a jeho vědy, jakož i v posledních letech probíhající reformy veřejné správy.

Doc. Čebišová vždy disponovala širokým záběrem vědeckého zájmu, a současně i vyhraněnou specializací na státní službu, přičemž pro její přístup k vědecké práci vždy bylo, a i nadále je, charakteristické, že příslušné teoretické rozborů spojuje s praktickými potřebami veřejné správy a dovádí je k řešení využitelným v aktuální praxi.

Při vědomí těchto skutečností si při této výjimečné příležitosti osobně dovoluji skromně přispět k poctě jubilantky tématem, jež považuji jak z pohledu teorie, tak i z pohledu praxe, za nanejvýš aktuální, a to jmenovitě problematikou vybraných nově koncipovaných forem činnosti veřejné správy v režimu stavebního zákona. Výslovně takto poukáži na problematiku tzv. územního souhlasu jako nově koncipovaného nástroje v územním rozhodování, a dále na problematiku tzv. opatření obecné povahy jako taktéž nově pojatého nástroje v systému územního plánování.

1. ÚVODNÍ POZNÁMKA

Činnost veřejné správy nemůže být díky značné různorodosti úkolů veřejné správy, daných její povahou, posláním, a také jejím uspořádáním, vykonávána „jediným způsobem“, jedinou „všeobsahující“, popř. „základní“ formou činnosti. To

u veřejné správy nepřichází v úvahu.¹ Řádné zabezpečení realizace veřejné správy v celém spektru jejího zaměření naopak vyžaduje náležitou *rozmanitost* jednotlivých *forem činnosti* veřejné správy. Veřejná správa je kvalifikovaným, právně determinovaným podzákonným a nařizovacím výkonem veřejné moci. Plnění některých úkolů přitom vyžaduje obecnější věcné řešení, jiné úkoly naopak vyžadují zcela konkrétní věcné řešení, přičemž některá řešení z povahy věci míří na blíže neurčitý okruh adresátů, jiná naopak míří na adresáty jmenovité. To se potom u forem činnosti veřejné správy promítá v tom, že některé z nich jsou tzv. *abstraktní*, jiné formy činnosti jsou tzv. *konkrétní*.² Některé úkoly vyžadují řešení koncepční, jiné naopak vyžadují operativní přístup a tomu odpovídající úkony, apod., rozdílly ve formách činnosti m.j. dále vyvolává i to, zda jde o činnost veřejné správy směřující tzv. navenek k adresátům, vůči nimž je veřejná správa v rozhodující míře vykonávána, nebo zda jde o vnitřní či *vnitro-organizační* činnost veřejné správy. Pro převážnou většinu úkolů veřejné správy přitom platí, že jejich plnění vyžaduje autoritativní, *jednostranný přístup*, což je dáno nařizovací povahou veřejné správy, některé vybrané úkoly lze však řešit i *smluvně*, tj. dvou či vícestranným přístupem, atd. Všechna tato, a dále i příp. další dílčí diferenciacní hlediska, se potom určitým způsobem promítají do obvyklých členění či vymezení jednotlivých typových forem činnosti veřejné správy.

Veřejná správa jako činnost se tak tradičně realizuje v diferencovaných, leč zpravidla ustálených, formách,³ mezi nimiž převažují vnější jednostranné správní akty normativní nebo individuální povahy. Zatímco normativní akty jsou ve své podstatě podzákonnými právními předpisy, a takovými formami činnosti veřejné správy, resp. formami realizace správního práva, které díky své povaze pramenů správního práva jsou současně v objektivním smyslu správním právem samotným, individuální správní akty jsou akty autoritativní aplikace práva, jako výsledek mocenské nařizovací realizace obsahu zákonů, jakožto aktů orgánů zákonodárné moci, sledující subjektivizaci správního práva.⁴ Stejně tak platí, že praxe veřejné správy přitom v určitých situacích vyžadují i takové správní akty, které nejsou výlučně akty normativními či akty individuálními, ale které současně nesou některé znaky obou těchto skupin správních aktů ve vzájemné kombinaci. V takovém případě se jedná o tzv. smíšené akty.

Formy činnosti veřejné správy jsou obvykle determinovány jak svojí materiální, tak svojí formální stránkou, a to zpravidla v jejich vzájemné jednotě. Podstata rozmani-

¹ Tady se nabízí srovnání s mocí zákonodárnou, kde naopak můžeme hovořit o „jediné“, nebo o „základní“ výsledkové formě činnosti, jíž jsou „zákony“. Veřejná správa, jejímž posláním je v rámci vymezené pravomoci a působnosti realizovat obsah zákonů, jakožto aktů orgánů zákonodárné moci, výkonným, podzákonným a nařizovacím způsobem, již musí mít rejstřík forem činnosti širší.

² Viz např. Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná. Praha, Melantrich 1934, s. 243, který lišil mezi správními akty „abstraktními“ a správními akty „konkrétními“.

³ *Formami činnosti veřejné správy* rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu a formy činnosti jsou potom konečným vnějším výrazem činnosti veřejné správy. V této souvislosti je třeba poznamenat, že formami činnosti lze v jistém smyslu rozumět již vždy příslušné *typové činnosti* veřejné správy (vydávání předpisů veřejné správy, vydávání správních rozhodnutí, uzavírání správních dohod, apod.), v klasickém, a také zdá se převažujícím, vnímání se však formami činnosti veřejné správy obvykle rozumí až samotný formalizovaný „výsledek“ příslušné činnosti veřejné správy.

⁴ Individuální správní akty přitom nemusí být vždy výsledkem jinak pro ně typického správního řízení, ale mohou být vyústěním i jednodušších procedur.

tosti forem činnosti mj. souvisí i s tím, že jeden a tentýž obsah, resp. účel, může být příp. sledován a dosažen rozdílnými úkony či akty, které se liší svojí vnější formou, a také zpravidla i příslušnou procedurou, jež jejich přijetí, resp. vydání jako procedura předepsaná předchází. Takovou diferenciací je přitom sledována možnost volit formy činnosti adekvátní faktické obsažnosti a složitosti řešených otázek v tom kterém případě.

Zatímco výchozí procesní úprava jednotlivých aplikačních forem činnosti veřejné správy je v současné době záležitostí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jmenovité užití vždy adekvátních forem veřejné správy, resp. předpis tohoto užití pro konkrétní oblasti výkonu veřejné správy a jejich situace, je věcí zvláštních zákonů.

Tento příspěvek míří k režimu tzv. nového stavebního zákona,⁵ jenž v zájmu žádoucí diferenciacie a také optimalizace procedur a forem rozhodování s ohledem na povahu a složitost posuzovaných a rozhodovaných stavů a řešení, využil prakticky všech možností, které modelově nabízí o dva roky dříve přijatý správní řád. Vedle tradičních či klasických správních rozhodnutí stavební zákon pro řadu rozhodovaných situací nově nabídl nejenom tzv. veřejnoprávní smlouvy, ale dále také nejruznější kvalifikované souhlasy správních orgánů, a dále také tzv. opatření obecné povahy. Jak bylo již výše poznamenáno, v tomto příspěvku bude poukázáno na jeden z typů souhlasů v režimu stavebního zákona, a to na tzv. územní souhlas, a dále na opatření obecné povahy, a to zejména ve spojení s tzv. starými územními plány. Důvodem, který vede k následujícím poznámkám a zamyšlení je přitom zejména aktuální rozhodovací praxe v soudní kontrole těchto aktů.

2. K PROBLEMATICE ÚZEMNÍHO SOUHLASU

Institut *územního souhlasu* je v aktuálních podmínkách našeho veřejného stavebního práva jednou z forem územního rozhodování. To souvisí s tím, že jednou ze základních změn současného stavebního zákona je, že *účelu* obecně sledovaného *územním rozhodnutím* lze dosáhnout za diferencovaně stanovených podmínek *několi-ka způsoby*.

Ze stavebního zákona lze především vysledovat a dovodit, že funkci územního rozhodnutí může za určitých podmínek plnit *regulační plán*. Podle nynějšího stavebního zákona regulační plán v *zastavěném území* nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je *závazný* pro rozhodování v území. Územní rozhodnutí však regulační plán nenahrazuje v *nezastavěném území*.

Dále nově platí, že namísto územního rozhodnutí může stavební úřad se souhlasem dotčeného orgánu za zákonem stanovených podmínek uzavřít se žadatelem *veřejnoprávní smlouvu* o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území. V daném případě se jedná o tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvu,

⁵ Zákon č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dnes již ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti k 1. 1. 2007.

jejíž uzavírání se řídí § 161 až 168 správního řádu s tím, že ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu se nepoužije.⁶

Současně také platí, že u některých případů ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací za stanovených podmínek stačí namísto územního rozhodnutí postup v souladu s *územně plánovací informací*. To podle platné právní úpravy přichází v úvahu u tzv. ohlašovaných staveb podřaditelných úprav v § 104 odst. 1 stavebního zákona, přičemž v takové územně plánovací informaci příslušný *stavební úřad* vymezí podmínky provedení příslušných jednoduchých staveb bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Žadatel o územně plánovací informaci musí v žádosti uvést konkrétní požadavky na informaci v souvislosti se svým záměrem na změnu v území a konkrétní údaje o svém záměru, zejména účel a technické provedení stavby nebo jiného opatření v území. Poskytnutá územně plánovací informace platí 1 rok ode dne jejího vydání, pokud v této lhůtě orgán, který ji vydal, žadateli nesdělí, že došlo ke změně podmínek, za kterých byla vydána, zejména na základě provedení aktualizace příslušných územně analytických podkladů, schválení zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje a zprávy o uplatňování územního plánu.⁷

Pokud se územní rozhodnutí bude vydávat, jeho vydání bude přicházet v úvahu jednak v „*nezkráceném*“ *územním řízení*, ale stejně tak v případech stanovených zákonem i v tzv. *zjednodušeném územním řízení*. Vedle toho lze v dalších zákonech stanovených případech namísto územního rozhodnutí vydat jen tzv. *územní souhlas*.

Z díkce, a také ze systematiky současného stavebního zákona, přitom vyplývá, že svou povahou základními formami územního rozhodování jsou *územní rozhodnutí* a *územní souhlas*. To nejzřetelněji vyjadřuje text ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona, kde se uvádí: *Umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak*.

Zatímco územní rozhodnutí je výsledkem územního řízení (stavební zákon diferencuje, jak bylo již poznamenáno, mezi běžným, resp. nezkráceným územním řízením na straně jedné a tzv. zjednodušeným územním řízením na straně druhé) u územního souhlasu je tomu podle úpravy obsažené ve stavebním zákonu jinak.

Úprava *územního souhlasu* byla vedena snahou zracionalizovat, zjednodušit a zrychlit dosažení cíle, jinak sledovaného územním rozhodnutím.⁸ Územním souhlasem se tam, kde to právní úprava umožňuje, nahrazuje územní rozhodnutí (zákon používá dikci: „*Místo územního rozhodnutí může stavební úřad vydat územní souhlas, a to...*“).

⁶ Toto tzv. vyloučené ustanovení správního řádu stanoví, že „pokud některá ze stran se zrušením veřejnoprávní smlouvy nesouhlasí, může o zrušení veřejnoprávní smlouvy na žádost smluvní strany, která podala návrh podle odstavce 1, rozhodnout správní orgán příslušný podle § 169 odst. 1“.

⁷ Obsahové náležitosti žádosti o územně plánovací informaci stanoví vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

⁸ Touto formou činnosti je tak zcela konkrétně sledován a naplňován záměr stavebního zákona vyjádřený v jeho úvodních ustanoveních, kde se v § 4 odst. 1 výslovně stanoví, že „orgány územního plánování a stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány...“

Přítom procedura vydání územního souhlasu je ještě jednodušší, než je tomu v případě zjednodušeného územního řízení.

K provedení příslušné procedury a k vydání územního souhlasu je příslušný *stavební úřad*, a to na základě oznámení příslušného záměru žadatelem. Vlastní vydání územního souhlasu je zákonem vázáno na zcela konkrétní determinující *podmínky*. V prvé řadě platí, že územní souhlas může být vydán, jen pokud má být daný záměr uskutečněn v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění, záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, a současně jestliže předmětný záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Právní úprava dále stanoví, že územní souhlas nelze vydat, pokud některé závazné stanovisko dotčeného orgánu, které je k záměru vyžadováno, obsahuje podmínky, nebo je-li takovým závazným stanoviskem se záměrem vyjádřen nesouhlas.

Územní souhlas postačí jen v zákonem taxativně stanovených případech. Jmenovitě se podle aktuálního právního stavu jedná o případy staveb, jejich změn a zařízení, která nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, ohlašovaných staveb, jejich změn a zařízení,⁹ staveb pro reklamu, staveb umístovaných v uzavřených prostorech existujících staveb, nemění-li se vliv stavby na okolí, úprav terénu, násypů a výkopů do 1,5 m výšky nebo hloubky, pokud nejsou větší než 300 m² a nehraničí s veřejnými komunikacemi a veřejnými prostranstvími nebo nedochází-li k nakládání s odpady, skladových, výstavních a manipulačních ploch do 200 m² mimo vrakoviště a skládek odpadu, změn druhu pozemku o výměře do 300 m², a dále také u změn staveb.

Oznámení o záměru v území k vydání územního souhlasu, které podává žadatel místně příslušnému stavebnímu úřadu, se podává na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 9 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Již z označení tohoto formuláře je zřejmé, že se jedná o podání, jímž se požaduje vydání územního souhlasu, a žadatel, resp. podatel, toto musí vždy na uvedeném podání uvést. Mimo to platí, že se k oznámení vždy připojují předepisované přílohy. Vedle toho, že žadatel podal oznámení o záměru v území k vydání územního souhlasu příslušnému stavebnímu úřadu, zákon žadateli ještě ukládá, aby bezodkladně poté, co záměr oznámil, zajistil, do určité míry obdobně jako ve zjednodušeném územním řízení, vyvěšení informace o tomto záměru na veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit. Tato informace musí být vyvěšena nejméně po dobu 30 dnů.

V průběhu procedury vydání územního souhlasu se nejen *nekoná* veřejné ústní *jednání*, ale *nepřichází* v úvahu v jejím průběhu ani uplatnění *námitek* či *připomínek*.

Procedura vydání územního souhlasu se tak po doručení oznámení o příslušném záměru v území k vydání územního souhlasu koncentruje na posouzení samotného záměru. Stavební úřad poté, co obdrží oznámení o záměru, nejprve zkoumá, zda záměr splňuje zákonem předepsané podmínky pro vydání územního souhlasu. Pokud by stavební úřad shledal, že záměr nespĺňuje podmínky pro vydání souhlasu, nebo je-li třeba

⁹ V těchto případech může stavební úřad vydání územního souhlasu sloučit s vydáním souhlasu s provedením ohlášené stavby, přitom postupuje přiměřeně podle ustanovení stavebního zákona o ohlašování staveb.

stanovit podmínky pro jeho realizaci, rozhodne *usnesením*, že se předmětný záměr projedná v územním řízení, a dále se již postupuje způsobem, obvyklým pro běžné územní řízení, k vydání příslušného územní rozhodnutí.¹⁰ Toto usnesení stavební vydá ve lhůtě do 30 dnů od oznámení předmětného záměru, a doručuje je toliko podatelé oznámení o daném záměru a místně příslušné obci.

Jestliže však stavební úřad shledá, že oznámený záměr v území je v souladu se všemi zákonnými požadavky, potom *vydá územní souhlas* se záměrem, a to taktéž do 30 dnů ode dne jeho oznámení. Územní souhlas se vyhotovuje písemně, přičemž k územnímu souhlasu stavební úřad připojí situační výkres, který opatří ověřovací doložkou.

Územní souhlas, obdobně jako územní rozhodnutí, nemá časově neomezenou platnost. U územního souhlasu právní úprava výslovně stanoví, že územní souhlas platí 12 měsíců ode dne jeho vydání, přičemž územní souhlas pozbývá platnosti, pokud nebyla v této lhůtě podána žádost o stavební povolení, ohlášení nebo žádost o jiné rozhodnutí podle stavebního zákona, atd. Z kontextu právní úpravy lze za tohoto stavu dovést, že jeho účinky nastávají doručením oznamovateli záměru.

Právní úprava, jak bylo poznamenáno, deklaruje *územní souhlas* jako správní úkon přicházející v úvahu namísto územního rozhodnutí, čemuž koresponduje i to, že po obsahové i formální stránce jej koncipuje zcela jinak než správní rozhodnutí. Stejně tak i popsání procedury vydání územního souhlasu není, na rozdíl od procedury vydání územního rozhodnutí, správním řízením, což má mj. ten důsledek, že dotčené osoby nevystupují jako účastníci řízení, a proti vydanému územnímu souhlasu se *nelze odvolat*. Naproti tomu vzhledem k materiální povaze územního souhlasu (ve spojení s ním se zakládá subjektivní právo ve smyslu sledované územním rozhodováním) musí platit, že územní souhlas je přezkoumatelný ve správním soudnictví.

Z pohledu právní úpravy obsažené ve správním řádu se vzhledem k povaze územního souhlasu, jakož i k proceduře, která je pro jeho vydání stanovena, nabízí závěr, že územní souhlas je úkonem podle části čtvrté správního řádu. V této souvislosti je však třeba poznamenat, že vzdor prakticky bezvýhradné dřívější ustálenosti názoru, že územní souhlas je aktem či úkonem podle části čtvrté správního řádu, v příslušné odborné literatuře,¹¹ se v judikatuře poněkud překvapivě objevil názor jiný. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76, vyjádřil právní názor, že územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu části druhé správního řádu a mělo u něj přicházet v úvahu odvolání. Právní věta tohoto rozsudku zní: *Územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné. Sdě-*

¹⁰ V případě, že by záměr splňoval podmínky pro jeho projednání ve zjednodušeném územním řízení, nelze vyloučit, aby k upravené žádosti podatele bylo ve věci vydáno rozhodnutí právě ve zjednodušeném územním řízení.

¹¹ Např. Marek, K. – Průcha, P.: *Nové stavební právo*. MU Brno 2007, s. 89 a násl. Staša, J.: *Správní postupy podle nového stavebního zákona*, in sborník *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví*. Praha, LexisNexis CZ, Kroměříž, Justiční akademie 2008, s. 42, 47. Dále Doležal, J. – Mareček, J. – Sedláčková, V. – Sklenář, T. – Tunka, M. – Vobrátílová, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha, Linde 2006, s. 188 a násl. Hegenbart, M. – Sakař, B. a kol.: *Stavební zákon, komentář*. Praha, C. H. Beck 2008, s. 96 a násl., apod.

lení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu souhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání.

Osobně takto koncipovaný právní názor vyjádřený v tomto judikátu nesdílím. Jak jsem již výše poznamenal, činnost veřejné správy se tradičně realizuje v diferencovaných, leč zpravidla ustálených, formách, které jsou determinovány jak svojí materiálností, tak svojí formální stránkou, a to zpravidla v jejich vzájemné jednotě. Podstata rozmanitosti forem činnosti mj. souvisí i s tím, že jeden a tentýž obsah, resp. účel, může být příp. sledován a dosažen rozdílnými úkony či akty, které se liší svojí vnější formou, a také zpravidla i příslušnou procedurou, jež jejich přijetí, resp. vydání, jako předepsaná procedura předchází. Takovou diferenciací je přitom sledována možnost volit formy činnosti adekvátní faktické obsažnosti a složitosti řešených otázek v tom kterém případě. V případě rozhodnutí podle části druhé správního řádu je vedle „obsahu“ rozhodnutí zcela zřetelně také předepisována jeho forma, stejně jako je zcela transparentně pojednána procedura, která jeho přijetí, resp. vydání předchází. Nic z této předepisované formální stránky rozhodnutí podle správního řádu však po mém soudu u územního souhlasu není dovoditelné ani výkladem.

Z obsahu stavebně právní úpravy je podle mého názoru naopak zřejmé, že zákonem předepisované průvodní formální a procedurální znaky územního souhlasu zcela zřetelně svědčí podřaditelnosti této formy činnosti části čtvrté správního řádu, a to za použití jeho – pro tento případ zcela transparentního ustanovení § 177 odst. 2, ve spojení s jeho § 158 odst. 1. To koresponduje i podmínkám využitelnosti této formy činnosti, která přichází v úvahu jen ve zcela nekolizních, resp. nekonfliktních, situacích, kde se „rozhodování“ omezuje na „prostou“ verifikaci splnění předepisovaných podmínek.

Pokud by měl právní názor vyjádřený v citovaném judikátu „přerůst“ v tzv. ustálenou judikaturu, potom by to v praxi nutně vedlo k popření základních principů, na nichž je současný stavební zákon vystaven, a ve svém důsledku by to zřejmě stavebně právní praxi inspirovalo k preferenci volby postupů ve standardním územním řízení. To by ovšem ve svém důsledku znamenalo přinejmenším rozpor s § 4 odst. 1 stavebního zákona. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud opakovaně dospěl k témuž právnímu názoru, bylo by nepochybně správnější, aby volil postup předvídaný § 95 odst. 2 Ústavy České republiky, tj. aby se obrátil na Ústavní soud pro „tvrzený“ rozpor příslušné stavebně právní úpravy s ústavním pořádkem. Ostatně nesouhlas s právním názorem vyjádřeným v citovaném judikátu vyjadřují i jiní autoři.¹²

Územní souhlas tedy podle mého názoru *odvoláním napadnout nelze*. Zcela jinou otázkou je potom možnost jeho soudního přezkoumání. Tady právě naopak, vzhledem k jeho materiálnímu obsahu a výše připomínanému zaměření a vnímání soudně přezkoumatelných aktů, platí, že územní souhlas ve správním soudnictví, za podmínek stanovených zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, přezkoumatelný je.

¹² Např. J. Vedral, v příspěvku nazvaném K právní povaze územního souhlasu, in Stavební právo, bulletin, č. 1–2/2009, s. 23 a násl.

3. K PROBLEMATICE OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Stavební zákon ve dle jiných specifických forem činnosti veřejné správy výrazně využívá i formu tzv. *opatření obecné povahy*.

Připomeňme, že *opatření obecné povahy* a proceduru jeho přijímání, resp. vydávání, zavedl správní řád, s účinností od 1. 1. 2006, s tím, že se jím rozumí takový *závazný* právní akt orgánu veřejné správy, který *není ani právním předpisem, ani rozhodnutím*.¹³ Z pohledu teorie správního práva se takto nabízí představa aktů tzv. *smíšené povahy*, které vykazují jak některé znaky individuálních správních aktů, tak i některé znaky normativních správních aktů. Zatímco individuální správní akty se týkají konkrétní věci a přichází v úvahu ve vztahu ke jmenovitě individualizovaným subjektům, a normativní správní akty se týkají obecněji vymezovaných otázek ve vztahu k blíže neurčenému okruhu adresátů, potom tedy pro tzv. akty smíšené povahy platí, že schematicky vzato u nich budou předmětné znaky individuálních a normativních správních aktů přicházet variabilně v úvahu v podstatě „křížem“ ve vždy určité vzájemné kombinaci.

Správní řád přitom, pokud jde o možnost využívání této formy činnosti ve veřejné správě,¹⁴ odkazuje na zvláštní zákony, a otevírá tak prostor, aby formu opatření obecné povahy tam, kde příslušná „rozhodnutí“ po materiální stránce povaze těchto forem činnosti veřejné správy odpovídají, předepisovaly právě zvláštní zákony.¹⁵

V naší odborné veřejnosti přitom není žádným tajemstvím, že inspirace k úpravě *opatření obecné povahy* v novém správním řádu vycházela právě především z potřeb a představ diskutovaných při přípravě nového stavebního zákona, a to jmenovitě ve spojení s procedurou a vydáváním územně plánovacích aktů, které znaky aktů *smíšené povahy* vždy nesly a nadále také nesou.¹⁶ Obdobně tomu bylo a i nadále je také v některých jiných oblastech a případech činnosti veřejné správy.

Vlastní procedurální režim opatření obecné povahy je správním řádem upraven stručně a přitom současně i poměrně obecně. Dané úpravě jsou výslovně věnovány čtyři paragrafy s tím, že se předpokládá obdobné využití části první správního řádu (předmět úpravy a základní zásady) a dále přiměřené využití části druhé správního řádu (obecná ustanovení o správním řízení). Za situace, kdy správní řád výslovně počítá s aplikací svých procedurálních pravidel k opatřením obecné povahy v případech,

¹³ Z logiky věci je zřejmé, že zdaleka nešlo o zcela nově „se vyskytnuvší problém“, neboť případy a situace sem podřaditelné přicházely v úvahu i před přijetím a nabytím účinnosti nového správního řádu, avšak chyběla jejich potřebná procesní úprava. Právě vzhledem k chybějící úpravě takto specifické procesní formy činnosti se dané případy zpravidla buď podřazovaly pod režim *právního předpisu*, nebo pod režim *rozhodnutí*, někdy dokonce ani takto podřazeny nebyly a o tom, jak mělo být v jejich případě procedurálně postupováno, úprava nehovořila.

¹⁴ Opatření obecné povahy přichází v úvahu jako forma činnosti jak při výkonu státní správy, tak při výkonu samosprávy. V podmínkách obcí a krajů může být tedy projevem výkonu přenesené působnosti i samostatné působnosti.

¹⁵ *Opatření obecné povahy* se tak do budoucna nabízí právě pro případy aktů veřejné správy se smíšenými znaky *individuálních správních aktů* a *normativních správních aktů*, a to jednak tam, kde dosud předepisované formy činnosti pro předmětné případy nebyly vyhovující, a dále i tam, kde se jednalo o úkony či akty veřejné správy bez dostatečně vymezené procedury a odvoditelné formy provedení či vydání.

¹⁶ To se nejzřetelněji projevovalo u územních plánů, které ve své závazné části, vyhlášené formou právního předpisu, zasahovaly do zcela konkrétních práv příslušných vlastníků dotčených nemovitostí.

kdy taková opatření *ukládá*¹⁷ vydat zvláštní zákon, je třeba s ohledem na obecně subsidiární povahu správního řádu dovozovat, že tyto zvláštní zákony přitom mohou upravovat i příslušná procesní specifika.

Prvním případem zvláštní zákonné úpravy opatření obecné povahy, po přijetí nového správního řádu, byl zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který se závazným opatřením obecné povahy počítá hned v několika situacích. Nový stavební zákon je potom v pořadí druhým takovým zákonem a s formou opatření obecné povahy výslovně počítá pro *zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, vymezení zastavěného území* a pro *územní opatření*.

Procedurální režim opatření obecné povahy je v podmínkách stavebního zákona blíže specifikován, pro jednotlivé skupiny případů také do určité míry diferencován, a současně se opírá i o subsidiární využitelnost obecné úpravy režimu opatření obecné povahy obsažené ve správním řádu. Není přitom bez zajímavosti, že v některých případech je procedura vydání příslušného opatření obecné povahy svěřena jako celek jedinému orgánu, v případech jiných je naopak rozdělena mezi orgány dva (což je zejména případ územních plánů), přičemž platí, že správní orgán, který pořizuje návrh opatření obecné povahy, koná v přenesené působnosti (jde o prostředí organizace územní samosprávy), zatímco orgán, který návrh projednává a schvaluje, je orgánem konajícím v působnosti samostatné.

Společnou pro všechna opatření obecné povahy vydávaná podle stavebního zákona, jen s některými dílčími diferencemi, je potom, mj. úprava režimu jejich *přezkoumání* pro příp. rozpor s právními předpisy, avšak tato úprava již stojí vně stavebního zákona, a je obsažena dílem ve správním řádu, a dílem v soudním řádu správním. Přitom platí, že k soudnímu přezkoumání opatření obecné povahy je příslušný Nejvyšší správní soud.

V návazném textu se nebudu podrobněji zabývat procedurou a rozdíly při pořizování, projednávání a vydávání jednotlivých v úvahu přicházejících opatření obecné povahy v režimu stavebního zákona,¹⁸ ale chci při této příležitosti dále poukázat toliko na zajímavý stav, který nastal v našich aktuálních podmínkách ve spojení se soudní přezkoumatelností tzv. dřívějších územních plánů.

Podle předchozí právní úpravy se u územních plánů diferencovalo mezi závaznou a směrnou částí, přičemž závazná část se vyhlášovala formou obecně závazné vyhlášky. Pokud šlo o soudní přezkoumání, k jejich přezkumu byl příslušný Ústavní soud, ve spojení se svojí pravomocí přezkoumávat ústavnost právních předpisů.

Zakotvení pravomoci Nejvyššího správního soudu k přezkoumání obecné povahy ještě před nabytím účinnosti nového správního řádu,¹⁹ a stejně tak i nového stavebního

¹⁷ Dikci „kdy zvláštní zákon ukládá“ bude zřejmě třeba vykládat volněji, neboť nepochybně ne všechna představitelná opatření obecné povahy bude třeba vždy vydávat povinně, a bude často na úvaze správního orgánu, zda potřebu vydání opatření obecné povahy shledá či nikoliv. Zřejmě je dané „zákoně dikci“ třeba rozumět tak, že obecněji míří na situace, kdy zvláštní zákon vydání opatření obecné povahy správnímu orgánu svěřuje.

¹⁸ Na toto téma autor poukázal v jiných publikacích, např. v příspěvku Průcha, P.: Opatření obecné povahy a nový stavební zákon, in sborník: ed. Kadečka, S. – Marek, D.: Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Plzeň, Aleš Čeněk 2007, s. 167–210.

¹⁹ Došlo k němu nabytím účinnosti zákona č. 127/2005 Sb., a to k 1. 5. 2005.

zákona, navodilo otázku, zda lze, ve spojení se soudním přezkumem, za opatření obecné povahy bez dalšího považovat akty, které splňují materiální znaky opatření obecné povahy, vyplývající z definičního vymezení v § 171 správního řádu (akt, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím; svou podstatou jde podle teorie z dřívější doby o tzv. akt smíšené povahy), nebo zda je současně také třeba, aby se vždy jednalo o akty, které budou jako opatření obecné povahy výslovně označeny (formální hledisko).

Soudní praxe se nejprve přiklonila k tzv. materiálnímu hledisku a ve spojení s tím začala přezkoumávat i akty smíšené povahy podle dřívější úpravy, a to dokonce i ty, které byly vydány ještě před nabytím účinnosti nového správního řádu, a stejně tak i příp. ustanovení zvláštních zákonů, výslovně „se hlásících“ k opatření obecné povahy. Později se soudní praxe naopak přiklonila k tzv. formálnímu nazírání na opatření obecné povahy, a současný stav je takový, že se soudní přezkum opět vrátil k materiálnímu hledisku.

To se nejzřetelněji (z celé v úvahu přicházející škály opatření obecné povahy) projevilo právě v případech dřívějších územních plánů, přesněji jejich závazných částí. Nejvyšší správní soud nejprve v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, dospěl k závěru, že může jako opatření obecné povahy přezkoumávat schválení či změnu územně plánovací dokumentace z doby před nabytím účinnosti nového stavebního zákona, avšak později v usnesení rozšířeného senátu, ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, dospěl ke zcela opačnému závěru. Jmenovitě konstatoval: *Územní plán velkého územního celku schválený usnesením zastupitelstva kraje v r. 2006 není opatřením obecné povahy a není zde tedy dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.* Tento právní názor Nejvyššího správního soudu následně výslovně akceptoval i Ústavní soud, když ve svém usnesení ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. III. ÚS 2446/07, uvedl, že *argumentaci Nejvyššího správního soudu v usnesení rozšířeného senátu, ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44 nelze než označit za srozumitelnou a s pravidly formální logiky souladnou, jež se plně vypořádává s námitkami, resp. argumenty stěžovatelů, jež se nyní objevují v ústavní stížnosti. Názor Nejvyššího správního soudu je v souladu s rozhodovací činností Ústavního soudu.* Nicméně plenárním nálezem ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07, Ústavní soud svůj právní názor změnil a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, zrušil s tím, že *územní plán, vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy, na něž lze tak vztáhnout i ustanovení o jeho přezkumu v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s.* Není bez zajímavosti, že Nejvyšší správní soud na tento náleží Ústavního soudu reagoval více než pohotově (náleží byl vyhlášen 2. 12. 2008), když již dne 3. 12. 2008, v rozsudku čj. 9 Ao 3/2008-38, rozhodl tak, že se *územní plán obce z roku 2004, vydaný formou obecně závazné vyhlášky, považuje za opatření obecné povahy.*

Takto, v poměrně rychlém sledu, se proměňující judikatura vyvolala diskusi a přirozeně také vedla k zamyšlení nad přesvědčivostí zvoleného řešení, jakož i nad přesvědčivostí argumentace odůvodnění příslušných rozhodnutí.²⁰

²⁰ Autor tohoto příspěvku se také do této diskuse zapojil, a podrobněji než na tomto místě se k věci vyjádřil. Viz Průcha, P.: Ještě k soudní přezkoumatelnosti dřívějších územních plánů, Stavební právo – Bulletin, č. 1–2/2009, s. 60–66.

Nejprve je zřejmě třeba poukázat na to, že v předmětném nálezu Ústavního soudu se zejména konstatuje, že *k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů)*. Osobně jsem toho názoru, že s černobílým viděním rozdílností materiálního a formálního nazírání na znaky aktu jako opatření obecné povahy vystačit nelze, a je třeba, být v rozdílných případech logicky diferencovaně, významově zpravidla zohledňovat obě tato hlediska.

Jistě, či nepochybně, lze souhlasit s tím, že každý akt, který může a má být považován za opatření obecné povahy, musí především splňovat příslušné materiální znaky (akt smíšené povahy). Současně také jistě platí, že o opatření obecné povahy, při naplnění materiálních znaků, půjde příp. i tam, kde příslušný akt tzv. smíšené povahy nebude za opatření obecné povahy výslovně označen. Po mém soudu však ale dále nelze pominout, že v takových případech může platná právní úprava (zpravidla z doby přenabytím účinnosti stávajícího správního řádu) také pro vždy daný akt smíšené povahy počítat s jinou výslovnou formou aktu (nejčastěji právě buď s „právním předpisem“ či „rozhodnutím“), včetně odpovídající procedury přípravy a přijetí, a tady potom bylo či bude za současných podmínek třeba, aby cestou novelizace byla příslušná zákonná ustanovení (z povahy věci může jít o ustanovení v nejrůznějších zvláštních zákonech) změněna, a takováto výslovně uváděná forma výsledného aktu byla „překlopena“ do opatření obecné povahy. Přirozeně i s příslušnou modifikací příp. upravené procedury projednání a přijetí takového aktu. Jinak by nadále mělo platit, že takové smíšené akty je třeba vydávat zákonem předepisovanou formou, tj. formou právního předpisu či formou rozhodnutí, a jako takové je také příp. přezkoumávat. To zejména z toho důvodu, že již ústavně právní úprava v čl. 2 odst. 3 Ústavy stanoví, že *státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*, a obdobně i čl. 2 odst. 2 Listiny uvádí, že *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*. Toto ústavně právní pravidlo je v teorii i praxi obdobně vztahováno i k právem předepisovanému uplatňování veřejné moci v podmínkách územních samosprávních celků. Naproti tomu pro ty případy (a jen pro tyto případy), kde event. dřívější právní úprava (z doby před nabytím účinnosti správního řádu) s žádnou výslednou formou aktu, a ani s žádnou výslovně upravenou procedurou předcházející jeho přijetí, nepočítala, tam by potom příp. naplnění tzv. materiálních znaků takového aktu jako opatření obecné povahy bylo možno považovat za dostačující. Smyslem zavedení opatření obecné povahy jako „typizovaného“ aktu a stanovení typové procedury jeho přípravy a přijetí, nebylo jen adekvátněji diferencovat ve formách činnosti veřejné správy a nabídnout pro některé případy a situace vhodnější formu aktu než předtím, ale také odstranit procesní deficit tam, kde byla procedurální úprava nejrůznějších tzv. aktů smíšené povahy obtížně vysledovatelná, či zcela chyběla.

Podle mého názoru lze tedy materiální hledisko pro kvalifikaci vždy příslušného aktu správního orgánu podle dřívější úpravy jako opatření obecné povahy bez dalšího použít jen tam, kde výsledná forma tohoto aktu, stejně jako výslovně upravená procedura předcházející jeho přijetí, chybí. Naopak tam, kde je pro ten který typ aktu tzv. smíšené povahy předepisována jiná výslovná forma aktu, včetně procedu-

ry předcházející jeho přijetí, resp. vydání, je po mém soudu třeba tuto skutečnost respektovat.

Logicky vzato si přitom zvláštní pozornost zaslouží případy, kdy dřívější právní úprava tzv. aktů smíšené povahy již byla změněna, a jiná dřívější výslovná forma takového aktu byla přeměněna na opatření obecné povahy (což je právě případ i dřívějších územních plánů). Tam je potom pro odpověď na otázku, jak nahlížet na takovéto dříve vydané akty z pohledu současného přístupu k nim (tj. zda ve smyslu dřívější formy, v níž byly vydány, či ve smyslu opatření obecné povahy), po mém soudu určující, zda nová úprava počítá či nepočítá s retroaktivitou. Tuto otázku, tj. otázku retroaktivity, podle mého názoru však většina z výše připomínaných rozhodnutí zcela náležitě nedocenila.

Stávající stavební zákon při svém přijetí, tedy v původním znění, s žádnou retroaktivitou v uvedeném směru nepočítal, a v jeho smyslu se myslím jevílo plně korektní územní plány za opatření obecné povahy považovat jenom v těch případech, kdy takto byly jako takové vydávány až za, či po, účinnosti tohoto zákona, tedy po datu 1. 1. 2007. Tomu také plně korespondoval i závěr shora citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, který, byť spíše nepřímou, refleктоval, že úprava územních plánů jako opatření obecné povahy provedená v novém stavebním zákoně není ani formálně, ani materiálně, retroaktivní.

Stavební zákon byl v mezidobí novelizován a jeho druhá novelizace, provedená zákonem č. 191/2008 Sb., přinesla změnu mj. v tom, že změnila § 188 a v odst. 4 uvedla: *Obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy; ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu se nepoužije.* Na toto zákonné ustanovení jako doplňující argumentaci nad rámec (při primární argumentaci materiálním hlediskem) poukázal i Ústavní soud ve shora citovaném plenárním nálezu, a o toto ustanovení se opírá i argumentace shora připomínaného rozsudku Nejvyššího správního soudu dne 3. 12. 2008, čj. 9 Ao 3/2008-38. Otázkou však je, zda z dikce předmětného zákonného ustanovení lze dovodit onu retroaktivitu pro potřeby soudního přezkumu, tj. zda *obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu,* lze v důsledku tohoto ustanovení *přezkoumávat soudně jako opatření obecné povahy.* Osobně tento názor, a to již s ohledem na samotnou uvedenou dikci, nesdílím.

Názor zaujatý judikaturou se, krom své podstaty (to zejména ve spojení s užitou retroaktivitou), jeví obtížně srozumitelný i z terminologického hlediska. *Za daného stavu má totiž Nejvyšší správní soud pojmově přezkoumávat obecně závazné vyhlášky (které prozatím jinak nepřezkoumává), nemá je však přezkoumávat jako takové, ale má je přezkoumávat jako opatření obecné povahy, přičemž opatření obecné povahy je podle znění právní úpravy to, co právním předpisem (v daném případě obecně závaznou vyhláškou) není, tzn., že za tohoto stavu tak má Nejvyšší správní soud jako to, co právním předpisem není, přezkoumávat to, co právním předpisem (bylo a dosud) je.*

Celkově jsem tedy toho názoru, že dřívější územní plány, resp. *obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace,* by ani po

nabytí účinnosti zákona č. 191/2008 Sb. být jako opatření obecné povahy soudem (tj. ve správním soudnictví) přezkoumávány neměly, měla by však být zachována jejich soudní přezkoumatelnost Ústavním soudem (jenž tak ostatně v minulosti opakovaně postupoval). Jak však ukazuje citovaný plenární nález Ústavního soudu a poslední judikatura Nejvyššího správního soudu v tomto směru, soudně rozhodovací praxe dospěla k výkladu opačnému, jehož výsledkem jsou uváděná, a zdůrazněme také závazná, rozhodnutí Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu.²¹ Za tohoto stavu je otázkou, zda v případě, že záměr zákonodárce byl skutečně takový, jak je dovozováno v tomto diskusně motivovaném příspěvku (tj. výslovně upravit režim pro změny či příp. zrušení *obecně závazných vyhlášek, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace* cestou nyní předepisovanou pro opatření obecné povahy), zda se při příležitosti nějaké eventuální brzké novelizace stavebního zákona nezamyslet nad jednoznačnější formulací a předmětnou zákonnou dikcí v příslušném směru upravit. Nejzazší životnost dřívější územně plánovací dokumentace je aktuálně stanovena až do 31. 12. 2015, a proto by to zřejmě ještě mohlo či mělo stát za úvahu.

4. ZÁVĚREČNÁ POZNÁMKA

Závěrem k tomuto příspěvku se zřejmě sluší poznamenat, že jej autor pojal jako zcela diskusní, a příspěvek si proto také nečiní nároky na absolutizaci správnosti v něm vyslovených názorů. Jeho cílem bylo spíše přivést příslušně zájmově orientované čtenáře k zamyšlení nad zde připomenutými otázkami

ON SOME RECENT FORMS OF ADMINISTRATIVE CONDUCT REGULATED UNDER THE CZECH CONSTRUCTION ACT

Summary

The article deals with some recent forms of administrative conduct regulated under the Czech Construction Act. It particularly concentrates on administrative acts called territorial consent and measure of a general nature. These matters are presented and analysed as to the actual attitude of adjudication and contemporary administrative case law. This article focuses on a concrete judgment of the Supreme Administrative Court that has recently provoked an expert discussion on that topic.

²¹ Je však třeba poznamenat, že toto má významný dopad nejen do územně plánovací praxe samotné, ale také do představ o právní závaznosti aktů, které zpravidla po svém přijetí zpochybňovány nebyly a nyní díky možnosti zpětného pohledu („*kdy na starý model pohlížíme optikou nového stříhu*“) zpochybňovány bývají.