

**Závěr č. 31**

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006

- **Aplikace ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v případě, že zvláštní zákon nestanoví formu určitého podmiňujícího úkonu, souhlasu, stanoviska apod.**

*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.*

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkami vztahujícími se k aplikaci § 149 správního řádu v případě, kdy zvláštní zákon jasně nestanoví formu podmiňujícího úkonu. V některých případech zvláštní zákony předpokládají vydávání závazných stanovisek, souhlasů apod., aniž by byla stanovena forma těchto úkonů. V praxi byla za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb. v těchto věcech v řadě případů vydávána rozhodnutí.

Správní řád definuje v § 149 odst. 1 závazné stanovisko tak, že se jedná o *úkon učiněný na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.*

Z § 149 odst. 1 správního řádu lze tedy vysledovat definiční znaky závazného stanoviska:

- a) je vydáváno na základě zvláštního zákonného zmocnění,
- b) není samostatným rozhodnutím

c) je závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

Ad a): Závazné stanovisko je úkonem, který je vždy předpokládán zvláštním zákonem.

Ad b): Závazné stanovisko je úkon, který není samostatným rozhodnutím. To znamená, že není rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo kterým se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, neboť nemá popsané právní účinky. Z toho vyplývá, že vzhledem k § 9 správního řádu nelze závazné stanovisko vydávat postupem podle části druhé a třetí správního řádu. Na základě § 158 odst. 1, resp. § 177 odst. 2 správního řádu se tedy bude při vydávání závazného stanoviska postupovat podle části čtvrté správního řádu.

Ad c): Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část - závazné stanovisko dává závaznou směrnicí, jak má být rozhodnuto o určité otázce, která je jeho předmětem.

Smyslem § 149 správního řádu není stanovit či měnit formy dosud prováděných úkonů správních orgánů, ale stanovit postup při odvolacím řízení proti rozhodnutí, pokud ze zákona vyplývá, že je podmíněno závazným stanoviskem. Ustanovení § 149 je procesním ustanovením, nedefinuje „podmiňující správní akty“ (závazná stanoviska) a správní akty (rozhodnutí). Forma jednotlivých úkonů závisí na aplikaci konkrétních zvláštních předpisů. Smyslem této úpravy je, aby tehdy, kdy není přímý vztah mezi správním orgánem a dotčenou osobou (adresátem veřejné správy), měla dotčená osoba možnost reálně hájit svá práva. Nedostatky závazného stanoviska mají totiž přímý vliv na rozhodnutí ve věci.

Do jisté míry je lhostejné, zda bude určitý podmiňující úkon (stanovisko, souhlas) učiněn postupem podle části druhé (ve správním řízení) nebo postupem podle části čtvrté správního řádu, neboť vzhledem ke konstrukci procesního režimu části čtvrté správního řádu<sup>1</sup> se bude v konkrétním případě vydávání podmiňujícího úkonu přibližovat postupu podle části druhé (správnímu řízení), a to pro zásadní důsledky, které podmiňující úkony mají pro práva dotčených osob a výsledek celého řízení.

Například podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se k zásahům do významných krajinných prvků vyžaduje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Doposud bylo toto stanovisko vydáváno formou rozhodnutí. Jakkoli se nabytí účinnosti správního řádu uvedeného problému přímo nedotýká (na rozdíl od úpravy obsažené

---

<sup>1</sup> Viz § 154.

např. v § 181<sup>2</sup>), vyžádala si aplikační praxe posouzení, zda je pro „závazná stanoviska“ dle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. vhodná forma rozhodnutí nebo závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. (Podle § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny se na vydávání závazného stanoviska vztahují obecné předpisy o správním řízení.)

Ve smyslu závěru č. 11 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu je třeba za závazné stanovisko považovat každý úkon správního orgánu, který odpovídá kritériím obsaženým v § 149 odst. 1 správního řádu, bez ohledu na jeho zákonné označení. Z toho však zároveň vyplývá, že pokud zákon o ochraně přírody a krajiny nazývá nějaký úkon závazným stanoviskem, nemusí se nutně jednat o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu.

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje instituty různých souhlasů či závazných stanovisek v několika ustanoveních. První znak typický pro závazná stanoviska uvedený výše sub a) splňují všechna závazná stanoviska vydávaná na základě zákona o ochraně přírody a krajiny. Splnění druhého znaku (sub b) – „nejde o samostatné rozhodnutí“ už není zcela jednoznačné. Jak bylo uvedeno již dříve, ustanovení § 149 správního řádu předpokládá, že zvláštní zákon stanoví formu, jakou bude příslušný podmiňující úkon učiněn (rozhodnutí nebo pouhé stanovisko). To však zákon o ochraně přírody a krajiny vždy nečiní.

V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon je správním aktem, tedy rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu nebo mu zvláštní zákon dává formu rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Vzhledem k tomu je třeba zkoumat povahu jednotlivých závazných stanovisek a souhlasů podle zvláštních zákonů a při posuzování použitelnosti § 149 správního řádu vycházet z jejich povahy<sup>3</sup>.

Stejně je třeba postupovat i při posuzování závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť některá z nich mají být vydávána formou rozhodnutí a proto je nelze považovat za závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu<sup>4</sup>. Závazná stanoviska a souhlasy se nevydávají ve správním řízení pouze v případě, že se vydávají

---

<sup>2</sup> „Stanoví-li dosavadní právní předpisy, že se v případech, v nichž správní orgány rozhodují podle tohoto zákona usnesením, vydává rozhodnutí, vydávají správní orgány usnesení podle tohoto zákona.“

<sup>3</sup> Například stanovisko podle § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, neboť zákon výslovně uvádí, že se nejedná o rozhodnutí vydané ve správním řízení. Naopak souhlas podle § 17 zákona č. 254/2000 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů je rozhodnutí, neboť to uvedené ustanovení výslovně stanoví.

<sup>4</sup> viz výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

k plánům,<sup>5</sup> které nejsou schvalovány ve správním řízení.<sup>6</sup> Z toho lze dovodit, že závazná stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny mají mít formu rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. K tomu je však třeba poznamenat, že zákonem o změně některých zákonů související s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění bude § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny změněn tak, že stanoviska a souhlasy podle zákona budou považována za závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, pokud na ně bude navazovat správní rozhodnutí.

Na základě dotazu byla též zkoumána otázka, zda je možný výklad, podle kterého závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny věcně zpravidla nemají povahu samostatného rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, neboť se jimi bezprostředně nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti dotčených osob. Jedná se pouze o stanoviska, jimž zákon dává závaznost a která mají zajistit dodržování právních předpisů v oblasti ochrany přírody a krajiny. V těchto stanoviscích orgán ochrany přírody zpravidla nestanoví dotčeným osobám práva ani povinnosti, tato práva a povinnosti vyplývají až z následného rozhodnutí, kde musí být stanovisko orgánu ochrany přírody zohledněno. Výjimkou jsou stanoviska podle § 49 a 50 zákona o ochraně přírody a krajiny, kde zákon umožňuje uložit dotčené osobě v rámci stanoviska náhradní ochranné opatření. Zde se jedná o uložení povinnosti a mělo by tedy být vydáno rozhodnutí. V těchto případech se tedy nebude jednat o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Podle tohoto názoru by bylo možné připustit, že pokud na závazné stanovisko podle zákona o ochraně přírody a krajiny navazuje správní rozhodnutí, může mít formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu<sup>7</sup>. Naproti tomu v případě, kdy na vydané závazné stanovisko nenavazuje žádné další rozhodnutí<sup>8</sup>, by bylo možné mít za to, že příslušná práva nebo povinnosti vzniknou určité osobě přímo v důsledku vydaného stanoviska; takové stanovisko by pak splňovalo definici pojmu rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu a touto formou by mělo být také vydáváno.

S takovým názorem však nelze souhlasit, neboť skutečnost, že závazné stanovisko je nebo není v dané věci konečné, nemůže být kritériem rozlišování formy tohoto stanoviska.

---

<sup>5</sup> vyjma lesního hospodářského plánu a lesních hospodářských osnov

<sup>6</sup> Viz též § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>7</sup> viz souhlas k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě že se jedná o stavbu podléhající stavebnímu povolení

<sup>8</sup> například závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud zásah spočívá v činnosti, která nevyžaduje žádné další rozhodnutí

I podmiňující úkon může být samostatným správním aktem<sup>9</sup>. Rozlišovacím kritériem bez dalšího není to, zda na určitý úkon navazuje úkon další (může jít buď o tzv. řetězení nebo subsumpci správních aktů), ale to, zda vzniká přímý vztah mezi správním orgánem a dotčenou osobou. Forma závazného stanoviska přitom musí vyplývat ze zvláštního zákona; nelze ji stanovit na základě § 149 správního řádu. Pokud tedy závazná stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny mají formu rozhodnutí (viz výše), nelze je považovat za závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu a skutečnost, že na ně navazuje další rozhodnutí, na to nemůže mít vliv.

V případě, kdy na vydané závazné stanovisko nenavazuje žádné další rozhodnutí<sup>10</sup>, je třeba při zkoumání jeho formy vycházet ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Ve smyslu výše uvedeného se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Některá závazná stanoviska však slouží jako podklad pro další postup správních orgánů, přičemž se nejedná o vydávání rozhodnutí (viz příklad uvedený výše). Povaha těchto závazných stanovisek vylučuje použití formy rozhodnutí<sup>11</sup> ve smyslu § 67 správního řádu a proto budou mít tato závazná stanoviska formu stanovisek vydávaných postupem podle části čtvrté správního řádu.

---

<sup>9</sup> V takovém případě se jedná o řetězení správních aktů, které na sebe navzájem navazují, avšak jsou samostatné. Ustanovení § 149 správního řádu však, jak je uvedeno výše, upravuje subsumpci, neboť závazné stanovisko je podkladem pro rozhodnutí a není v tomto ohledu samostatné.

<sup>10</sup> například závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud zásah spočívá v činnosti, která nevyžaduje žádné další rozhodnutí

<sup>11</sup> viz výkladové stanovisko Ministerstva životního prostředí k § 23 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů