

Stanoviska dotčených orgánů a Metropolitní plán

Během pořizování Metropolitního plánu mají důležitou roli tzv. dotčené správní orgány, jejichž úkolem je zajišťovat ochranu konkrétních zájmů, ať už jde o ochranu ovzduší, vod, lidského zdraví nebo přírody a krajiny obecně. Svoje požadavky dotčené orgány sepsaly do stanovisek k návrhu Metropolitního plánu, která zaslaly pořizovateli – Magistrátu hl. m. Prahy, odboru územního rozvoje (od dotčených orgánů už Magistrát obdržel vyjádření – podněty – i k zadání Metropolitního plánu). **Stanoviska jsou pro obsah územního plánu závazná.**

Pro uplatnění požadavků k návrhu zadání i k návrhu územního plánu mají dotčené orgány stanovené lhůty přímo ve stavebním zákonu. Ten říká, že se k později uplatněným stanoviskům (stejně jako připomínkám dalších subjektů podílejících se na pořizování územního plánu), nepřihlíží. Je ale na samotném pořizovateli, jak se k později zasláným požadavkům postaví – jejich nerespektování by totiž mohlo vést až k vydání negativního stanoviska k návrhu územního plánu.¹ Pokud pořizovatel opomene některý z dotčených orgánů vyzvat, aby uplatnil stanovisko k návrhu územního plánu, nejedná se o neřešitelný problém. Dokonce i tehdy, když už je dané opatření obecné povahy schváleno, může dotčený orgán vydat jakési „zpětné stanovisko“. Pokud se schváleným územním plánem souhlasí, jedná se pouze o nepodstatnou procesní vadu.²

Činnost dotčených orgánů se při územním plánování nevyčerpává jen vydáním stanovisek nebo uplatněním požadavků. Mají možnost se vyjadřovat i k námitkám, které byly uplatněny k návrhu územního plánu. Pořizovatel si sice nemusí k vypracování návrhu rozhodnutí o námitkách obstarat nové stanovisko dotčeného orgánu, musí však námitku tomuto orgánu předložit.³ To platí zejména tehdy, pokud tato stanoviska byla důvodem změn, proti nimž námitky směřují. Jestliže jsou stanoviska dotčených orgánů důvodem nevyhovění námitkám, musí být jejich podstatný obsah uveden v důvodech rozhodnutí o námitkách.⁴ Jak uvádí Janderová, tvrzení veřejného zájmu ze strany dotčené osoby nesmí být pouhou zástěrkou prosazování jejích osobních zájmů, které nijak s veřejným zájmem nesouvisí. *„Pokud účastník požaduje stanovisko dotčeného správního orgánu, které má sloužit k vymezení veřejného*

¹Rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010.

² Podle rozsudku NSS ze dne 02. Zář 2010, sp. zn. 1 Ao 3/2010.

³Viz rozsudek NSS ze dne 7. Ledna 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008.

⁴Rozsudek NSS ze dne 31. Ledna 2013, sp. zn. 4 AOS 1/2012.

zájmu, není nutné jej vyžádat, je-li zřejmé, že účastníkovi nejde o hájení takového zájmu, ale naopak o jeho zájem soukromý.“⁵

Co se týče přezkumu stanovisek, platí, že tato stanoviska nejsou samostatně přezkoumatelná podle § 149 správního řádu, avšak mohou být v řízení o návrhu na zrušení OOP.⁶ NSS k tomu uvádí: *„Stanoviska dotčených orgánů jsou pro odpůrce závazná, ovšem nejde o stanoviska vydávaná formou rozhodnutí, proti nimž by měli navrhovatelé přímou zákonnou cestu obrany. Teprve v rozhodnutí o námitce se tak mají možnost seznámit s tím, jaká stanoviska byla podkladem pro nevyhovění jejich námitce, co bylo jejich obsahem a zda byla skutečně promítnuta do územního plánu. V daném případě to není zjistitelné.“⁷*

Podle § 4 odst. 8 stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) jsou stanoviska pro územní plán závazná a před vydáním územního plánu musí pořizovatel přezkoumat soulad územního plánu se stanovisky dotčených orgánů (§ 53 odst. 4 písm. d). Pokud by územní plán byl v rozporu se stanovisky, nesmí být schválen (podle § 54 odst. 2 je zastupitelstvo povinno před schválením územního plánu ověřit, zda není v rozporu mj. se stanovisky dotčených orgánů nebo s výsledky řešení rozporů – k tomu níže). Kdyby byl schválený Metropolitní plán v rozporu se stanovisky dotčených orgánů nebo s výsledkem řešení rozporů, byl by zrušen soudem.⁸

V rámci pořizování územního plánu se může stát, že některé stanovisko je negativní.⁹ Pak je zapotřebí, aby pořizovatel inicioval dohodovací řízení v souladu s § 136 odst. 6 správního řádu, zákon č. 500/2004 Sb., který se má na tyto situace podle § 4 odst. 8 stavebního zákona použít. V souladu s § 136 odst. 6 správního řádu se postupuje podle ustanovení pro řešení sporů o příslušnost, tj. podle § 133 správního řádu.¹⁰ Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na

⁵ Rozsudek NSS ze dne 15. října 2013, sp. zn. 1 AOs 5/2013: *„Takto by byl pořizovatel povinen postupovat např. tehdy, pokud by stěžovatelka tvrdila, že návrh změny územního plánu je v rozporu se zájmem na ochraně veřejného zdraví z důvodu překračování limitů akustického tlaku. Stěžovatelka se nicméně svojí námitkou nedomáhala zajištění veřejného zájmu, nýbrž prosazení vlastního soukromého zájmu.“*

⁶ Rozsudek NSS ze dne 6. dubna 2011, sp. zn. 9 AOs 1/2011.

⁷ Rozsudek NSS ze dne 24. července 2013, sp. zn. 2 AOs 1/2013.

⁸ Rozsudek NSS ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 AOs 1/2006.

⁹ „Stavební zákon počítá s možností negativního stanoviska k návrhu územního plánu a vymezuje rámec pro řešení protichůdných stanovisek orgánů obcí nebo krajů a dotčených orgánů v § 4 odst. 8. Na řešení rozporu se užíje § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“). Uzavření dohody o řešení rozporu by bylo nezákonné v případě, že by šlo o řešení rozporu s územním samosprávným celkem, neboť by tím bylo zasahováno do samostatné působnosti územního samosprávného celku.“ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 257/2016 – 55 ze dne 17. 05. 2017.

¹⁰ Stejně se postupuje, jsou-li stanoviska dotčených orgánů protichůdná.

řešení rozporů se samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Při řešení rozporů se postupuje podle těchto zásad:

„1) Postup podle § 136 odst. 6 správního řádu je krajním prostředkem řešení rozporů v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace. Stavební zákon i správní řád upřednostňují smírné řešení rozporů a postup v součinnosti s dotčenými orgány.

2) Rozpor může vzniknout pouze mezi správními orgány, kterým zákon zakládá postavení dotčených orgánů v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, nebo mezi orgánem územního plánování (při výkonu přenesené působnosti) a dotčeným orgánem. Z předloženého rozporu musí být zřejmé, které veřejné zájmy a podle jakých právních předpisů jednotlivé správní orgány hájí.

3) Řešení rozporu podle § 136 odst. 6 správního řádu musí předcházet projednání protichůdných stanovisek pořizovatelem územně plánovací dokumentace s dotčenými orgány, mezi kterými vznikl rozpor. Průběh tohoto projednání musí být řádně zdokumentován.

4) Podle § 133 odst. 2 správního řádu jsou správní orgány povinny bezodkladně oznámit rozpor nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který o něm rozhodne.

5) Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají rozpor ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům (obdobně jako spor o příslušnost dle § 133 odst. 2 správního řádu).

6) Teprve v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení mezi ústředními správními úřady musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě.“¹¹

Z komentáře k § 4 odst. 8 stavebního zákona:

Toto ustanovení stanoví, že se v případě protichůdných stanovisek (protichůdných závazných stanovisek) dotčených orgánů (viz věta první komentovaného ustanovení), tj. dojde-li k rozporu mezi správním orgánem, který vede řízení, a dotčeným orgánem nebo mezi dotčenými orgány navzájem (viz věta druhá komentovaného ustanovení), postupuje podle § 136 spr. ř. Toto ustanovení odkazuje dále na § 133 spr. ř., které upravuje postup v případě

¹¹Řešení rozporů při pořizování územně plánovací dokumentace. Podklad Ministerstva pro místní rozvoj. Dostupný zde: <http://www.mmr.cz/getmedia/b6427249-3489-4ca9-8d3c-acfeeb6904ce/rozpory-UPD-definitivni>

řešení sporů o věcnou příslušnost (viz § 133 odst. 1 spr. ř.), když prve citované ustanovení stanoví, že se podle § 133 správn. ř. postupuje v těchto případech „přiměřeně“.

Je však zřejmé, že v případech, kdy dojde k uplatnění protichůdných stanovisek dotčených orgánů v řízení podle zákona, nejde o „spor o věcnou příslušnost“ mezi dvěma (popřípadě více) správními orgány (viz obě shora citovaná ustanovení), ale o „střet“ dvou odborných požadavků na „věcné“ řešení konkrétního záměru, tj. o „spor“ o správné „věcné“ řešení v dané věci, tj. ještě jinak vyjádřeno, o spor o to, zda požadovaný záměr může být vůbec uskutečněn, a pokud ano, zda může být se zřetelem na veřejný zájem uskutečněn v navrhované nebo pouze pozměněné podobě.

Pojem „protichůdné stanovisko“ v případě stanovisek dotčených orgánů znamená případ, kdy nejméně dva dotčené orgány uplatňují v téže věci současně stanoviska, která jsou svým obsahem vzájemně neslučitelná, jinak vyjádřeno, jde o případy, kdy by splnění podmínek (podmínky) jednoho stanoviska znamenalo nedodržení podmínek (podmínky) druhého a naopak. Je samozřejmě otázkou, co lze v takovém případě rozumět formulací „projednání protichůdného stanoviska“, když je třeba vycházet ze zásady, že stanovisko dotčeného orgánu, který je „autonomním“ subjektem v řízení (rozumí se jiným subjektům na řízení se přímo podílejícím nepodřízeným), je pro rozhodnutí ve věci zásadně závazné. Jestliže dotčené orgány v řízení (postupu) svá „protichůdná“ stanoviska uplatní, lze si obtížně představit, jak by mohlo dojít k odstranění těchto „rozporů“. Výjimkou je případ, kdy některé ze stanovisek bylo uplatněno „neoprávněně“, tj. protichůdný požadavek vycházel např. původně z nesprávného odborného posouzení, popřípadě z přehlédnutí důležité skutečnosti apod. ve věci, která je předmětem rozhodování, a dotčený orgán, který takovéto „věcné“ nesprávné stanovisko uplatnil, své pochybení (opomenutí) po projednání uzná a původní stanovisko následně (po „projednání rozporu“) změní a tím bude dosavadní rozpor odstraněn.

Je otázkou, zda by bylo možno v těchto případech (vzájemně rozporná stanoviska) postupovat při jejich případné změně podle § 149 odst. 5 spr. ř., kde je upraven postup pouze v případě, že závazné stanovisko je „nezákonné“, a jen v tomto případě jej může nadřízený správní orgán správního orgánu, který jej vydal, buď změnit, nebo zrušit v přezkumném řízení (viz § 94-99 spr. ř.).

V žádném případě však nelze požadavek na „projednávání protichůdných stanovisek“ snad chápat jako postup (popřípadě ani jen jako „návod“ k takovému postupu), v němž bude jeden z dotčených orgánů „přemlouván“ (přesvědčován), aby ze svého požadavku, který i po opakovaném zvážení považuje za opodstatněný (oprávněný) ustoupil a nadále na něm v zájmu „kladného vyřízení věci“ (v zájmu stavebníka, resp. v zájmu jiných subjektů) již netrval. Pokud nedojde ke změně (zrušení) původního stanoviska (stanovisek) dotčeného orgánu (dotčených orgánů) shora uvedeným postupem a dosavadní rozpor tak bude trvat i po „projednání“, je zřejmé, že takováto situace bude překážkou kladného rozhodnutí ve věci a požadovaný záměr nebude možné realizovat buď vůbec, nebo jej sice bude možné realizovat, ale jen v jiné než původně navrhované podobě (pokud žadatel po vyrozumění o ne - úspěšném „projednání“ rozporu o takovou změnu sám požádá a k takovému řešení budou vydána kladná stanoviska všech dotčených orgánů, která již nebudou ve vzájemném rozporu - viz výše).¹²

Zpracovala: Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

V Brně dne 28. 2. 2019

¹² Malý, S. Stavební zákon. Komentář. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s.