

K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách

Jaroslav Knotek*

PRŮBĚH ŘÍZENÍ O POZEMKOVÝCH ÚPRAVÁCH

Právní úprava provádění pozemkových úprav je v současnosti upravena zákonem 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pozemkových úpravách). Ten počítá v rámci řízení o pozemkových úpravách s vydáváním souhlasu příslušného správního úřadu (podle § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách), se stanovením podmínek dotčených správními úřady (podle § 6 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách) a s vydáváním stanoviska dotčených orgánů státní správy (podle § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách). Zamyšlení nad jejich právní formou, tj. zda se *de iure* jedná o závazná stanoviska podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád), je právě obsahem tohoto příspěvku.

Na úvod je třeba dodat, že při řízení o pozemkových úpravách se, pokud zákon o pozemkových úpravách nestanoví jinak, postupuje v souladu se zněním § 24 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách podle správního řádu.¹

Vlastní postup při provádění pozemkových úprav je ve zkratce následující. Zahájení řízení o pozemkových úpravách oznamuje pozemkový úřad veřejnou vyhláškou. Po zahájení řízení by měl pozemkový úřad vyrozumět o této skutečnosti rovněž dotčené správní úřady s tím, aby stanovily podmínky k ochraně zájmů podle zvláštních právních předpisů. Přestože zákon o pozemkových úpravách nestanoví pro vyrozumění žádnou pevnou lhůtu, mělo by k němu dojít bezprostředně po provedení oznámení. Součástí vyrozumění by měla být tam, kde je to na místě, rovněž i žádost pozemkového úřadu o souhlas se zahrnutím určitých pozemků do území řešeného v pozemkových úpravách. V § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách se totiž uvádí, že: „*pozemky určené pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru, pozemky určené pro obranu státu, pozemky zastavěné stavbou ve vlastnictví státu, pozemky vodních toků a pozemky chráněné podle zvláštních právních předpisů*“² lze v pozemkových úpravách řešit jen se souhlasem jejich vlastníka a příslušného správního úřadu.³ Na základě tohoto znění je proto možné do pozemkových úprav zahrnout např. pozemky ve zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech jen

* Mgr. Jaroslav Knotek, Ústav aplikované a krajinné ekologie MZLU, Brno, doktorand katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, Brno

¹ Např. V § 6 odst. 7 zákona o pozemkových úpravách se stanoví, že na řízení o pozemkových úpravách a rozhodování v něm se nevztahují lhůty pro rozhodování podle správního řádu.

² V poznámce pod čarou je uveden demonstrativní výčet zákonů, který obsahuje zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, a dále zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

³ Smyslem této úpravy je nevylučovat z pozemkových úprav některé pozemky přímo již zákonem, jak tomu bylo dříve (což působilo v praxi značné komplikace), ale nechat na správci specifických pozemků, aby posoudili účelnost řešení takových pozemků v řízení o pozemkových úpravách a za stanovených podmínek. Viz Důvodová zpráva k zákonu 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, ve znění pozdějších předpisů a nálezů Ústavního soudu (Zvláštní část, k § 3).

se souhlasem majitele pozemku a příslušného orgánu ochrany přírody.

Dotčené správní úřady poté stanoví v souladu se zněním § 6 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách do 30 dnů po obdržení vyrozumění podmínky k ochraně zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů. Současně by také měly písemně vyjádřit svůj případný výslovný souhlas nebo nesouhlas s řešením pozemků chráněných podle zvláštních právních předpisů v pozemkových úpravách (viz předcházející odstavec).

Ve fázi odborného zpracování návrhu pozemkových úprav jsou pak dotčené správní úřady povinné poskytnout v dohodnutých termínech pozemkovému úřadu bezplatně potřebné údaje a informace nezbytné pro řízení o pozemkových úpravách a vypracování návrhu. Pozemkový úřad přitom v průběhu řízení o pozemkových úpravách svolává minimálně jednou za 6 měsíců kontrolní den, na který zve mimo jiné i zástupce dotčených správních úřadů.

Před vlastním vypracováním návrhu pozemkových úprav dochází nejprve ke zpracování tzv. plánu společných zařízení.⁴ Zpracovaný plán společných zařízení předkládá pozemkový úřad dotčeným orgánům státní správy, které se k němu písemně vyjadřují ve lhůtě 30 dnů. Jejich souhlasné stanovisko podle § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách nahrazuje nejrůznější opatření (rozhodnutí, souhlas, povolení výjimky) vydané podle zvláštních právních předpisů.⁵

Následně po zpracování návrhu pozemkových úprav, oznámení a vyrozumění o vystavení návrhu (jde o poslední možnost uplatnění případných námitek a připomínek), závěrečném jednání a získání souhlasu vlastníků vydá pozemkový úřad rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav. Schválený návrh pozemkových úprav je závazným podkladem pro rozhod-

nutí pozemkového úřadu podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách.⁶ Tímto rozhodnutím řízení o pozemkových úpravách po právní stránce de facto končí, přestože celý proces samozřejmě pokračuje dál, protože přichází na řadu fáze realizace naplánovaných opatření.

Pro zkráceném popisu průběhu řízení o pozemkových úpravách se ale nyní vraťme k meritu věci, tj. formě souhlasu příslušného správního úřadu podle § 3 odst. 3, formě stanovení podmínek dotčenými správními úřady podle § 6 odst. 6 a formě stanoviska dotčených orgánů státní správy podle § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách (dále jen „úkonů“ a „dotčených orgánů“).

Pro začátek lze uvést, že se jedná bezpochyby o úkony dotčených orgánů, které nejsou samostatným rozhodnutím ve věci, tj. rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu.⁷ Otázkou, která ale zůstává otevřená, je, zda se jedná o závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, nebo o úkony mající charakter vyjádření ve smyslu § 154 správního řádu.

ÚKONY DOTČENÝCH ORGÁNŮ JAKO ZÁVAZNÁ STANOVISKA

Z hlediska procesního je závazné stanovisko sice rovněž úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu, od „obyčejného“ vyjádření se ovšem přece jen podstatně odlišuje. Zásadní rozdíl oproti „obyčejnému vyjádření“ spočívá především v závaznosti obsahu závazného stanoviska pro rozhodnutí, jehož je podkladem. Na rozdíl od vyjádření ve smyslu § 154 správního řádu tak představuje závazné stanovisko kvalifikované vyjádření správního orgánu k určité otázce, jehož obsah je pro správní rozhod-

⁴ Ke společným zařízením patří podle znění § 9 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách zejména:

- opatření sloužící ke zpřístupnění pozemků jako polní nebo lesní cesty, mostky, propustky, brody, železniční přejezdy a podobně,
- protierozní opatření pro ochranu půdního fondu jako protierozní meze, průlehy, zasakovací pásy, záchytné příkopy, terasy, větrolamy, zatravnění, zalesnění a podobně,
- vodohospodářská opatření sloužící k neškodnému odvedení povrchových vod a ochraně území před záplavami jako nádrže, rybníky, úpravy toků, odvodnění, ochranné hráze, suché poldry a podobně,
- opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, zvýšení ekologické stability jako místní územní systémy ekologické stability, doplnění, popřípadě odstranění zeleně a terénní úpravy a podobně.

⁵ V poznámce pod čarou se demonstrativně uvádí zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a dále zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Tj. Rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv, určení výše úhrady a lhůty (tj. lhůty podle § 10 odst. 2) zákona o pozemkových úpravách, popřípadě o zřízení nebo zrušení věcného břemene k dotčeným pozemkům a pro zpracování obnoveného souboru geodetických informací.

⁷ K rozdílu mezi rozhodnutím a závazným stanoviskem podle správního řádu viz VEDRAL, J.: Typy rozhodnutí v novém správním řádu, In: KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A. (eds.): Nový správní řád a místní samospráva, Masarykova univerzita, Brno, 2006, str. 229–236, kde se mimo jiné uvádí: „Při posuzování toho, zda je určitý konkrétní úkon, který má správní orgán na základě zvláštního zákona provést, správním rozhodnutím nebo (jen) závazným stanoviskem, je proto třeba vycházet nikoliv jen z toho, jak je takový úkon zvláštním zákonem označen (např. souhlas apod.), tedy pouze z formálního kritéria, ale ze skutečných právních účinků takového úkonu a poměřovat tyto účinky s obsahem ustanovení § 9 a § 67 odst. 1, resp. s obsahem ustanovení § 149 odst. 1 a části čtvrté správního řádu. Podle toho je možné v konkrétním případě určit, zda jde 'jen' o závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 nebo o podmínující rozhodnutí vydávané ve správním řízení, které je samostatně přezkoumatelné prostřednictvím opravných prostředků“.

nutí v dané věci závazný.⁸ Závazné stanovisko ovšem není samo o sobě způsobilé vyvolat samostatné právní následky, protože ty může vyvolat vždy jen prostřednictvím rozhodnutí ve věci samé.⁹ Závazné stanovisko proto patří mezi podklady správního rozhodnutí (v § 50 odst. 1 správního řádu se obecně zmiňují podklady od jiných správních orgánů, mezi něž patří právě i závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu).¹⁰

Správní řád v ustanovení § 149 odst. 1 definuje závazné stanovisko jako: „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“. Z pohledu výše uvedeného ustanovení lze snadno vymezit následující definiční znaky závazného stanoviska jako úkonu, který:

- je úkonem správního orgánu,
- je vydáván na základě zákona,
- není samostatným správním rozhodnutím,
- je svým obsahem závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

První dva z výše uvedených zákonných znaků závazného stanoviska splňují zcela jistě všechny tři úkony dotčených orgánů, protože se jedná o úkony vydávané správními orgány na základě zákona o pozemkových úpravách, tj. na podkladě výslovného zákonného zmocnění.

Rovněž třetí znak závazného stanoviska je naplněn u všech tří úkonů, protože je *ex lege* dostatečně zřejmé, že se nejedná o úkony, které by byly samostatným rozhodnutím ve věci vydávaným v samostatném správním řízení. S ohledem na výše uvedené tedy nepůjde o tzv. řetězení správních aktů. V případě stanoviska podle § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách je na místě uvést, že se v tomto ustanovení výslovně uvádí, že se jedná o úkon, který: „nahrazuje opatření (rozhodnutí, souhlas, povolení výjimky) podle zvláštních právních předpisů“.¹¹

Čtvrtý uváděný znak, kterým je závaznost obsahu úkonu dotčeného orgánu pro rozhodnutí správního orgánu, si zaslouží o trochu větší pozornost. Dle mého z díky zákona o pozemkových úpravách jednoznačně vyplývá v případě všech tří úkonů jejich závaznost pro

postup pozemkového úřadu v řízení o pozemkových úpravách, která se ve svých důsledcích nepochybně promítá i do konečného rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení návrhu pozemkových úprav. Tato závaznost pro výrokovou část rozhodnutí přitom dle mého nemusí mít nezbytně podobu stejné slovní formulace, jaká bude obsažena v úkonech dotčených orgánů (tj. doslovného převzetí textu ze závazného stanoviska do výrokové části rozhodnutí) či výslovného odkazu na ně. Mám za to, že rozhodující skutečností je zde zákonem daná vázanost správního orgánu (v tomto případě tedy pozemkového úřadu) obsahem úkonu dotčeného orgánu, která se následně promítá do formulace výrokové části rozhodnutí.

Tato vázanost vychází v případě souhlasu podle § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách z následující formulace zmíněného ustanovení: „**Pozemky určené pro ... a pozemky chráněné podle zvláštních právních předpisů lze řešit v pozemkových úpravách jen se souhlasem jejich vlastníka a příslušného správního úřadu**“. Z ní je zřejmé, že souhlas či nesouhlas dotčeného orgánu je rozhodující skutečností pro vymezení předmětu a obvodu pozemkových úprav (tj. vypracování seznamu parcel dotčených pozemkovými úpravami). Jedná se tedy o fundamentální předpoklad mající zásadní vliv na celé pozemkové úpravy, neboť se rozhoduje o plošném vymezení pozemkových úprav. Souhlas či nesouhlas dotčeného orgánu se tak nutně v každém případě promítá i do výrokové části rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení návrhu pozemkových úprav, protože vlastní návrh pozemkových úprav se bude samozřejmě lišit podle toho, zda byl inkriminovaný pozemek (resp. pozemky) do pozemkových úprav začleněn či nikoliv.

Při druhém úkonu je na dotčeném orgánu, aby stanovil podmínky pro ochranu zájmů podle příslušného resortního právního předpisu, což vyplývá z formulace textu § 6 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách: „**Tyto úřady** (tj. dotčené orgány) **stanoví do 20 dnů po obdržení vyrozumění podmínky k ochraně zájmů podle zvláštních právních předpisů**“. Dle mého je ze zákona o pozemkových úpravách (tj. jeho účelu) zřejmé, že se jedná bezpochyby o takové podmínky, které jsou pro pozemkový úřad závazné, protože slouží k ochraně zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Pozemkový úřad jimi musí být logicky vá-

⁸ Závaznost „závazného stanoviska“ pro určité rozhodnutí však nevyplývá z § 149 odst. 1 správního řádu, ale musí vyplývat z toho zákona, na jehož základě správní orgán závazné stanovisko pro jiný správní orgán vydává. Viz Vedral, J.: Typy rozhodnutí v novém správním řádu, In: KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A. (eds.): Nový správní řád a místní samospráva, Masarykova univerzita, Brno, 2006, str. 229–236.

⁹ ONDRUŠ, R.: Správní řád *Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, Linde Praha, a.s., Praha, 2005, str. 435.

¹⁰ VEDRAL, J.: Správní řád Komentář, RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha, 2006, str. 829.

¹¹ Jako příklad takového opatření lze uvést např. závazné stanovisko vydávané k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. V tomto ustanovení se totiž v demonstrativním výčtu mezi potencionálně negativními zásahy, k nimž se vydává závazné stanovisko, uvádí (společně s řadou dalších) i pozemkové úpravy. Toto závazné stanovisko vydávané k zásahům do významných krajinných prvků je tak s ohledem na znění § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách *de iure* nahrazeno souhlasným stanoviskem příslušného orgánu ochrany přírody. Pozn. označení „závazné stanovisko“ pro tento individuální správní akt je dáno terminologií výše uvedeného zákona o ochraně přírody a krajiny.

zán, protože jinak by se dostal do kolize se zájmem chráněným podle zvláštního právního předpisu.¹² Tyto podmínky zabezpečující ochranu zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů proto představují stejně jako v předcházejícím případě (byť se tentokrát jedná o věcné a nikoliv územní vymezení) rozhodující podklad (resp. podklady) pro zpracování návrhu plánu společných zařízení.¹³ Z toho vyplývá, že se opět obsah úkonu dotčeného orgánu v podobě stanovených podmínek stává prostřednictvím jejich zapracování do plánu společných zařízení nedílnou součástí rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav.

V případě třetího úkonu, tj. souhlasného stanoviska dotčených orgánů státní správy podle § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách, vyplývá ona závaznost pro pozemkový úřad z toho, že: „*Jejich*“ (tj. dotčených orgánů) *souhlasné stanovisko nahrazuje opatření (rozhodnutí, souhlas, povolení výjimky) podle zvláštních právních předpisů*. Z čehož lze snadno s pomocí *argumentum a contrario* dovést, že nesouhlasné stanovisko (resp. žádné stanovisko) opatření vydávané podle zvláštních právních předpisů nenahrazuje. Souhlasné stanovisko přesto představuje jen určité formální zakončení celého procesu ze strany dotčeného orgánu, protože v této fázi řízení o pozemkových úpravách se již nepočítá s tím, že by souhlasné stanovisko mohlo obsahovat nějaké další podmínky. Jedná se totiž *de facto* o úkon, který by měl pouze potvrzovat, že případné zařazení/nezařazení chráněných pozemků do pozemkových úprav na základě prvního úkonu (tj. dle § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách) a případné začlenění podmínek stanovených v druhém úkonu (tj. dle § 6 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách) se stalo součástí návrhu plánu společných opatření. Z formulace textu § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách uvedené výše je zřejmé, že

samotný zákon o pozemkových úpravách počítá prakticky pouze s variantou, že půjde o „*souhlasné stanovisko*“.¹⁴ Ostatně dotčený orgán v případě, že pozemkový úřad zahrne všechny jeho požadavky stanovené v časově předcházejících dvou úkonech do plánu společných zařízení, ani jiné než souhlasné stanovisko vydat nemůže.¹⁵ Což na druhou stranu svědčí rovněž pro vázanost pozemkového úřadu předcházejícími úkony dotčených orgánů.

Je třeba vzít přitom v úvahu, že pozemkové úpravy představují činnost, která vyžaduje koordinaci mnoha nejrůznějších, často protichůdných zájmů prolínajících se v daném území tak, aby byla s ohledem na účel pozemkových úprav co nejlépe naplněna dikce zákona. Tyto oborové zájmy jsou zpravidla vyjádřeny právě prostřednictvím výše uvedených úkonů dotčených orgánů. Případné opominutí těchto úkonů jako závazných výchozích podkladů pro vydání rozhodnutí by tak bylo možné s ohledem na účel zákona o pozemkových úpravách charakterizovat jako jednání *contra ratio legis*.

Z výše uvedeného dle mého vyplývá, že všechny tři zmiňované úkony svým způsobem ovlivňují postup pozemkového úřadu a jsou závazné pro výrokovou část jeho rozhodnutí. Žádný vliv na to, zda se jedná o závazné stanovisko či nikoliv, by neměla mít skutečnost, že se v zákoně o pozemkových úpravách ani v jednom z uvedených případů nemluví o „závazném stanovisku“, ale pro příslušné úkony dotčeného orgánu se používá jiné pojmenování. Při posuzování, zda se jedná o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, by totiž nemělo hrát žádnou roli formální označení úkonu, ale pouze naplnění definičních znaků uvedených v 149 odst. 1 správního řádu.¹⁶ Stejně tak není nezbytné, aby zvláštní zákon v takových případech výslovně odkazoval na § 149 správního řádu.¹⁷

¹² Na druhou stranu se nemusí v řadě případů jednat vždy o podmínky, které by se nemohly v průběhu řízení o pozemkových úpravách ku prospěchu věci modifikovat. Pro to ostatně svědčí i povinnost svolávání kontrolních dnů, na kterých je možné a nanejvýš vhodné řešit případné kolize či problémy se stanovenými podmínkami mezi zástupci pozemkového úřadu a zástupci dotčených orgánů. S takovým postupem rovněž počítají i ustanovení některých zvláštních právních předpisů vycházející z principu dohody dotčeného orgánu s orgánem státní správy vydávajícím rozhodnutí, jímž mohou být dotčeny zájmy chráněné zvláštním zákonem (viz např. znění § 65 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

¹³ Pozn. Z pohledu praxe je přitom na místě, aby si dotčený orgán zahrnutí těchto podmínek do návrhu plánu společných zařízení následně „pohlídal“ i v průběhu jeho zpracování, tj. především prostřednictvím účasti svých zástupců na kontrolních dnech při kterých je již k dispozici projektantem vypracovaný prvotní návrh plánu společných zařízení, a nenechával tuto kontrolu až na okamžik, kdy je mu výsledný návrh plánu společných zařízení předložen k vydání souhlasného stanoviska. To platí zvláště pro ty případy, kdy se stanovené podmínky mohou dostat do kolize s jinými podmínkami stanovenými dalším z dotčených orgánů (viz předcházející poznámka pod čarou).

¹⁴ V této fázi zpracování plánu společných zařízení je totiž skutečně z praktického hlediska velmi obtížné, resp. nemožné, zapracovávat do něj jakékoliv další změny v podobě požadavků nových či úpravy starých podmínek (vyjma těch čistě administrativního charakteru).

¹⁵ Kdyby se tak nestalo, má samozřejmě dotčený orgán v takovém případě v souladu se zněním § 136 odst. 4 správního řádu možnost podat podnět k zahájení přezkumného řízení. To naopak již není možné v případě následného konečného rozhodnutí pozemkového úřadu podle § 11 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách, proti kterému se navíc není možné ani odvolat (tj. možnost napadnout toto rozhodnutí nepřísluší ani účastníkovi řízení).

¹⁶ Viz Závěr č. 11 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005, kde se uvádí: „Podle názoru poradního sboru má úkon správního orgánu povahu závazného stanoviska, pokud splňuje podmínky podle § 149 odst. 1 správního řádu, a to bez ohledu na jeho formální označení, a proto případně terminologické rozdíly mezi správním řádem a zvláštními zákony nevyžadují legislativní změny“.

¹⁷ Viz VEDRAL, J.: Správní řád Komentář, RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, Praha, 2006, str. 833.

Jako podpůrný argument lze rovněž uvést, že v souladu se zněním § 61 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, může plán společných zařízení komplexních pozemkových úprav nahradit regulační plán. K regulačnímu plánu jsou totiž podle § 66 odst. 3 písm. a) stavebního zákona vydávána stanoviska dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, která jsou v souladu se zněním § 4 odst. 2 stejného zákona závazným podkladem pro potřeby jiných postupů podle stavebního zákona.¹⁸ Pokud tedy vycházíme z toho, že stavební zákon umožňuje nahrazení regulačního plánu, který není vydáván ve správním řízení, plánem společných opatření komplexních pozemkových úprav, který je schvalován v rámci správního řízení, je zřejmé, že úkonům dotčených orgánů majícím v případě regulačního plánu podobu stanovisek uznaných za závazný podklad by měla v případě plánu společných zařízení odpovídat závazná stanoviska podle § 149 správního řádu.

ÚKONY DOTČENÝCH ORGÁNŮ JAKO VYJÁDŘENÍ

Druhou možností, jak se dívat na zmíněné tři úkony dotčených orgánů je, že se nejedná o závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, ale o úkony mající charakter vyjádření ve smyslu části čtvrté správního řádu.¹⁹

Tato varianta by byla možná více v souladu se smyslem § 149 správního řádu, alespoň z pohledu začátku první věty níže uvedené citace ze závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. V něm se uvádí, že: „*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 (rozhodnu-*

*tí). 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“.*²⁰

Před nabytím účinnosti stávajícího správního řádu prováděly totiž dotčené orgány dané úkony neformálním způsobem. Stejně tak i dnes zřejmě postupují při vydávání výše uvedených úkonů ve většině případů tak, jako by se jednalo o vyjádření podle části čtvrté správního řádu.

Na druhou stranu jsou ovšem i v řízení o pozemkových úpravách subjekty, které by mohly chtít hájit svá práva v tomto řízení a podat odvolání směřující proti obsahu úkonu dotčeného orgánu. Vedle standardních účastníků řízení, tj. majitelů pozemků, by mohlo jít také o občanská sdružení vystupující jako účastníci řízení o pozemkových úpravách,²¹ přestože v současnosti tuto svoji možnost prakticky nevyužívají.²² Z tohoto pohledu pak dává smysl dívat se na úkony dotčených orgánů i s ohledem na výše uvedený závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu jako na závazná stanoviska. Aplikace § 149 správního řádu stanovujícího v odst. 4 postup při odvolacím řízení by tak teoreticky mohla dojít svého uplatnění i v řízení o pozemkových úpravách.

ZÁVĚR

Co říci na závěr tohoto příspěvku, snad jen to, že je zřejmé, že problematika závazných stanovisek je a zřejmě ještě nějaký čas bude v obecné rovině otevřená. V některých případech proto dnes nebude možné jednoduše a s jistotou stanovit, zda se jedná o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu či nikoliv. Do této jasně nevyhraněné skupiny správních úkonů by mohly být zařazeny i výše zmínované úkony dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. Navíc je tento případ oproti ostatním zjevně atypický

¹⁸ Stavební zákon vychází v § 4 odst. 2 z premisy, že dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona na základě zvláštních právních předpisů závazná stanoviska podle § 149 správního řádu (nestanoví-li zvláštní právní předpisy jinak). Pokud se nejedná o správní řízení, považují se přitom úkony dotčených orgánů vydávané na základě zvláštních právních předpisů za stanoviska, která jsou závazným podkladem pro tyto jiné postupy podle stavebního zákona (tj. protože se nevydávají pro potřeby správního rozhodnutí, nemůže se jednat o závazná stanoviska, přesto jim ale stavební zákon závaznost přiznává jejich uznáním za „závazný podklad“).

¹⁹ Tj. §§ 154–158 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Viz Závěr č. 31 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006.

²¹ Tj. Na základě znění § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

²² Shodně k možnosti účastenství občanských sdružení v řízení o pozemkových úpravách viz PRŮCHOVÁ, I.: K některým problémům pozemkových úprav očima právníka, in: Sborník 14. mezinárodní konference pozemkových úprav Jestřábí – Lipno, Českomoravská komora pro pozemkové úpravy, 2004, str. 31–35; a dále PRŮCHOVÁ, I.: Poznámka k účastenství občanských sdružení a dalších subjektů ve správním řízení s dopady na udržitelný rozvoj, in: KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A. (eds.): Nový správní řád a místní samospráva, Masarykova univerzita, Brno, 2006, str. 127–133.

i v tom, že v rámci řízení o pozemkových úpravách může vydávat jeden dotčený orgán více úkonů (vyjádření, závazných stanovisek).²³

Bez toho, abych předjímal rozhodnutí kompetentních orgánů v této věci, se na základě všech výše uvedených skutečností osobně domnívám, že se v případě všech tří úkonů, tj. souhlasu příslušného správního úřadu podle § 3 odst. 3, stanovení podmínek dotčenými správními úřady podle § 6 odst. 6 a rovněž

i stanoviska dotčených orgánů státní správy podle § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách, jedná o závazná stanoviska podle ustanovení § 149 správního řádu. K tomuto závěru mě vede především ta skutečnost, že všechny tři úkony dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách splňují všechny základní znaky závazného stanoviska vyplývající z ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu a nejsou samostatnými správními rozhodnutími ve věci.²⁴

²³ Všechny dotčené orgány by měly učinit vždy alespoň jeden úkon (vyjádření, závazné stanovisko), tj. úkon podle § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách, byť by předtím žádné podmínky nestanovily, aby mohl pozemkový úřad prokázat, že plán společných zařízení (resp. návrh pozemkových úprav) je v souladu se zájmy chráněnými zvláštními zákony. Naopak stanovovat podmínky podle § 6 odst. 6 a především vydávat souhlas podle § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách budou z dotčených orgánů vydávat jen ty, kterých se skutečně týká.

²⁴ „Závaznými stanovisky jsou všechny podmiňující úkony, které splňují podmínky vyplývající z § 149 a zvláštní zákon výslovně nestanoví, že se mají vydávat jako správní rozhodnutí ve správním řízení.“ Vedral, J.: Typy rozhodnutí v novém správním řádu, In: Kadečka, S., Kliková, A. (eds.): Nový správní řád a místní samospráva, Masarykova univerzita, Brno, 2006, str. 254.