

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Martina Kupky, Petra Fialy, Zbyňka Stanjury, Jany Černochové a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 375)

Vláda na své schůzi dne 8. února 2019 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 375), a zaujala k tomuto návrhu **nesouhlasné stanovisko**, a to z následujících důvodů:

1. Návrh je koncipován jako novela správního řádu, tedy obecného procesního předpisu upravujícího postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, ve skutečnosti ale představuje nepřipustnou nepřímou novelu celé řady zákonů z různých oblastí správního práva hmotného, které pro jednotlivé úseky veřejné správy upravují pravomoc dotčených orgánů k vydávání závazných stanovisek pro účely řady různých správních řízení. Případné nedostatky hmotného práva nebo jeho aplikace ale nelze řešit prostřednictvím změny procesního práva a obecného procesního předpisu. Tak jako není možné prostřednictvím občanského soudního řádu nepřímo měnit občanský zákoník nebo prostřednictvím daňového řádu nepřímo měnit daňové zákony, nelze ani prostřednictvím správního řádu nepřímo měnit zákony z oblasti hmotného práva správního. Stejně tak by ostatně nebylo možné prostřednictvím správního řádu obecně stanovit paušálně pro všechna správní řízení bez rozdílu fikci pozitivního rozhodnutí v případě správního řízení o žádosti, neboť by se tím nepřímo zasahovalo do velké řady zákonů upravujících podmínky rozhodování o žádostech ve zcela odlišných oblastech veřejné správy. Správní právo zná institut fikce pozitivního nebo negativního rozhodnutí, nikoliv ale jako obecný procesní institut v obecné procesní úpravě, ale jen jako dílčí úpravu obsaženou vždy v příslušném zákoně upravujícím danou věcnou příslušnost konkrétního správního orgánu. Stejným způsobem, tzn. jen cestou přímé novelizace jednotlivých zákonů upravujících pravomoc dotčených orgánů k vydávání závazných stanovisek, je proto třeba přistoupit k případné úpravě fikce závazného stanoviska nebo fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem.
2. Návrh zákona vychází ze zcela nedostatečně zhodnoceného platného právního stavu, neboť se omezuje pouze na obecné konstatování, že institut závazných stanovisek přináší v dnešní právní praxi mnoho překážek a problémů a že kromě stanovování reálně nesplnitelných či vzájemně neslučitelných podmínek pro uskutečnění záměru

ze strany různých dotčených orgánů jsou to i průtahy, kterých se dotčené orgány při vydávání závazných stanovisek dopouštějí. Z toho zřejmě vyplývá, zejména když se mluví o „uskutečnění záměru“, že autoři návrhu měli na mysli především závazná stanoviska vydávaná pro účely územního a stavebního řízení podle stavebního zákona. Závazná stanoviska dotčených orgánů se ale objevují v řadě dalších navzájem zcela neporovnatelných oblastech veřejné správy, ve kterých dotčené orgány vykonávají svou působnost k ochraně jednotlivých veřejných zájmů, jako např. rozhodování o koncesovaných živnostech, rozhodování o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, rozhodování o oprávnění poskytovat lékařskou péči, rozhodování o udělení státního souhlasu k činnosti soukromé vysoké školy, rozhodování o oprávnění poskytovat službu péče o dítě v dětské skupině, rozhodování o udělení zaměstnanecké karty cizinci podle zákona o pobytu cizinců na území ČR nebo rozhodování o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti. Z tohoto stručného výčtu, který není v žádném případě úplný, je patrné, že jde svým obsahem o zcela odlišné oblasti veřejné správy a zcela odlišné veřejné zájmy, k jejichž ochraně se závazná stanoviska vydávají a které nelze vzhledem k jejich různorodosti podříditi jednomu jednoduchému procesnímu režimu.

3. Nelze souhlasit ani s tím, že současné právo přitom nenabízí žádný procesní institut, který by efektivně zajistil, aby dotčené orgány závazná stanoviska vydávaly včas. Tak jako se lze bránit proti nečinnosti správních orgánů v případě vydávání rozhodnutí, je to na základě § 6 odst. 1 a § 80 správního řádu možné i v případě tzv. jiných úkonů správních orgánů, kam spadají i závazná stanoviska a prostřednictvím žaloby proti zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního je možné se proti této formě nečinnosti bránit i v rámci správního soudnictví. Nezákonná nečinnost při vydávání závazného stanoviska kromě toho představuje i nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), v důsledku čehož vzniká příslušnému orgánu veřejné moci odpovědnost za způsobenou škodu, popřípadě v některých případech možná i za nemateriální újmu.
4. Návrh zákona kromě těchto obecných systémových nedostatků, které zcela přehlíží celkový kontext právního řádu a jeho vnitřní souvislosti, obsahuje i sám o sobě řadu dílčích nedostatků, které by znemožnily jeho bezproblémovou aplikaci v praxi. Návrh na jedné straně předpokládá v případě marného uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska fikci „nepodmíněnosti“ rozhodnutí příslušným závazným stanoviskem, současně ale stanoví, že pokud odvolání směřuje proti takovému závaznému

stanovisku, platí, že ho nadřízený orgán potvrdil. Pokud ale rozhodnutí nemá být na základě fikce vůbec podmíněno daným závazným stanoviskem, žádné závazné stanovisko se vydávat nebude, a to ani fingované a nedává proto smysl počítat s tím, že odvolání bude směřovat proti závaznému stanovisku, neboť nic takového nemůže nastat, když se nelze odvolat proti tomu, co neexistuje. Stejně tak nedává smysl vylučovat v případě takového neexistujícího závazného stanoviska přezkumné řízení, neboť to, co není, nelze přezkoumat z povahy věci.

5. Návrh zákona počítá s institutem závazných stanovisek jen v případě rozhodnutí, ale např. stavební zákon počítá se závaznými stanovisky rovněž v případě veřejnoprávních smluv nahrazujících rozhodnutí nebo v případě souhlasů vydávaných mimo režim správního řízení (např. souhlas s provedením ohlášené stavby) a na tato závazná stanoviska by se navrhovaná úprava už nevztahovala. Za pozornost přitom stojí, že stavební zákon před několika lety sám upravoval fikci pozitivního úkonu stavebního úřadu např. v případě zmíněného souhlasu s provedením ohlášené stavby, nicméně s odkazem na nedostatek právní jistoty stavebníka však byla tato fikce novelou stavebního zákona z r. 2012 nahrazena povinností stavebního úřadu souhlas při splnění stanovených podmínek vydat.
6. Návrh zákona neřeší, jak se správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem právně relevantním způsobem dozví, že dotčený orgán závazné stanovisko ve stanovené lhůtě nevydal a že (a kdy) v důsledku toho nastala fikce „nepodmíněnosti“ rozhodnutí závazným stanoviskem.
7. Návrh zákona stanoví pro případ marného uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska kromě fikce nepodmíněnosti rozhodnutí takovým stanoviskem rovněž fikci souladu žádosti se zákonem, na jehož základě se závazné stanovisko vydává, z návrhu samého ani z důvodové zprávy se ale nepozná, zda se tím má rozumět žádost o vydání závazného stanoviska nebo žádost o vydání rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, a není tak jasné, jaká fikce by v takovém případě vlastně nastala. Pokud by se tím měla rozumět fikce souladu žádosti o vydání rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem se zákonem, na jehož základě se závazné stanovisko vydává, jako takovým, šlo by o fikci příliš širokou, neboť na základě jednoho zákona se může vydávat více závazných stanovisek a marné uplynutí lhůty pro vydání jednoho z nich nemůže mít za následek fikci souladu žádosti se zákonem jako celkem. Patrně se tak v daném případě má myslet to, že žádost má být v souladu s tím zákonným ustanovením nebo ustanoveními, na jejichž základě se dané závazné stanovisko vydává, resp. v souladu s tím veřejným zájmem, který je na základě daných ustanovení chráněn, text návrhu tomu ale neodpovídá.

8. S rozsahem a právními důsledky předpokládané fikce souvisí i otázka možného soudního přezkumu rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem. V důvodové zprávě se sice uvádí, že návrh nepředstavuje překážku pro soudní přezkum závazného stanoviska, který by probíhal ve spojení se žalobou proti konečnému správnímu rozhodnutí, neboť i fiktivní závazné stanovisko bude podkladovým úkonem ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Návrh ale navzdory tomu, co se píše v důvodové zprávě, neupravuje fiktivní závazné stanovisko ale fikci nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem, což je úprava, se kterou zatím judikatura nebyla konfrontována (v případě úpravy obsažené v § 2 odst. 7 zákona č. 416/2008 Sb., k tomu zatím nebyl čas), takže je přinejmenším předčasné tak jednoznačně tvrdit, že navrhovaná konstrukce nepředstavuje překážku pro soudní přezkum, neboť se ukáže možná až za několik let, jaké skutečné důsledky taková veskrze neobvyklá úprava pro soudní přezkum má a nelze vyloučit ani to, že rozhodnutí vydaná na základě této právní konstrukce budou soudy rušena jako nepřezkoumatelná a vše se vrátí opět na začátek.
9. Návrh předpokládá pro vydání závazného stanoviska dotčeným orgánem obecnou třicetidenní lhůtu, přičemž důvodová zpráva se v té souvislosti odvolává na obecnou úpravu lhůty pro vydání rozhodnutí v § 71 správního řádu, resp. na obdobnou úpravu fikce v § 2 odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, přitom ale obě zmíněná ustanovení počítají s maximální lhůtou v délce nikoliv 30, ale 60 dnů. Paušálně stanovená lhůta 30 dnů pro vydání závazného stanoviska navíc z povahy věci nemůže odrážet různou složitost a odbornou náročnost posouzení podmínek pro vydávání závazných stanovisek pro účely různých správních řízení v jednotlivých zákonech. Tak jako existuje v právní úpravě řada případů, kdy jednotlivé zákony stanoví delší speciální lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řízení oproti úpravě v § 71 správního řádu s odkazem na složitost a odbornou náročnost posouzení předmětu toho kterého správního řízení, musela by se obdobná diferenciací provést i v případě lhůt pro vydávání přinejmenším některých závazných stanovisek, pokud by s marným uplynutím lhůty měl být spojen právní následek v podobě fikce „nepodmíněnosti“ rozhodnutí takovým stanoviskem. Navrhovaná úprava však nic takového neumožňuje, neboť váže fikci právě jen na marné uplynutí třicetidenní lhůty. Návrh tak jednostranně nadřazuje zásadu rychlosti řízení nad zásadu ochrany veřejného zájmu či veřejných zájmů, a to zcela bez ohledu na to, o jak závažné veřejné zájmy v porovnání s předmětem žádosti, o které se vede řízení, v jednotlivých případech jde. Zásady procesního práva ale nelze takto obecně a jednostranně

nadřazovat nad zásady práva hmotného zaměřeného na ochranu jednotlivých veřejných zájmů v jednotlivých oblastech veřejné správy.

10. Návrh vůbec nepočítá s tím, že žádost o vydání závazného stanoviska může mít větší či menší vady, pro které nebude možné předmět žádosti řádně věcně posoudit a závazné stanovisko vydat, neboť se vůbec nepředpokládá, že by v takových případech lhůta pro vydání závazného stanoviska neběžela, ačkoliv v případě žádosti trpící vadami je správní orgán povinen žadateli pomoci vady odstranit nebo mu k odstranění vad poskytnout přiměřenou lhůtu. V důsledku toho by mohla být navržená úprava i poměrně snadno zneužitelná, neboť fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem by mohla nastat i na základě neúplné a ani na základě výzvy správního orgánu nedoplněné žádosti. Navrhovaná úprava by v důsledku toho navzdory tvrzení obsaženému v důvodové zprávě mohla mít i korupční potenciál spočívající v možném působení na oprávněné úřední osoby v dotčeném správním orgánu v tom smyslu, aby nechaly lhůtu pro vydání závazného stanoviska marně uplynout.
11. Návrh předpokládá fikci nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem jen v případě podání žádosti o vydání závazného stanoviska, nikoliv však i v případě, kdy by mělo být závazné stanovisko vydáváno na základě výzvy správního orgánu příslušného k vedení správního řízení, ve které má být vydáno rozhodnutí závazným stanoviskem podmíněné. V právní úpravě se ale používají oba modely, tedy jak s tím, že závazná stanoviska opatřuje žadatel a předkládá je správnímu orgánu jako součást žádosti o vydání rozhodnutí, tak s tím, že si závazná stanoviska opatřuje sám správní orgán, který vede řízení. Návrh tedy počítá jen s jedním z těchto modelů, aniž by z něj vyplývalo, proč tomu tak je.
12. V důvodové zprávě se pouze obecně uvádí, že návrh je v souladu s předpisy Evropské unie, aniž by se důvodová zpráva zabývala tím, které právní předpisy EU mohou být navrhovanou úpravou dotčeny a jak. Je ale třeba přihlížet přinejmenším k evropským předpisům na úseku ochrany přírody a krajiny a na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, konkrétně ke směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ze kterých vyplývá povinnost skutečného věcného posouzení zásahu do příslušné chráněné části přírody a krajiny, resp. povinnost skutečného věcného posouzení vlivu záměru na životní prostředí, čemuž by případná fikce nepotřebnosti závazného stanoviska neodpovídala.

