

THE CONDITIONS CONTAINED IN BINDING OPINION - A SUFFICIENT WAY TO ENSURE THE PUBLIC HEALTH PROTECTION

IVO KRÝSA

Krajská hygienická stanice Středočeského kraje

Abstract in original language

Hlavním smyslem závazných stanovisek je zajistit ochranu zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Dotčené správní úřady mohou svá souhlasná závazná stanoviska vázat na splnění podmínek. Příspěvek se zaměřuje na problematiku závazných stanovisek na úseku ochrany veřejného zdraví. Zvláštní pozornost je věnována obsahu podmínek, které jsou obsaženy v závazných stanoviscích z hlediska jejich způsobilosti reálně zajistit ochranu veřejného zdraví.

Key words in original language

Ochrana veřejného zdraví; závazné stanovisko.

Abstract

The main purpose of binding advice is to protect the interests protected by specific legislation. The administrative offices can make their concurring opinions to bind to the binding conditions. The paper focuses on the issue of authoritative in the field of public health. Particular attention is paid to the contents of the conditions contained in the binding opinions in terms of their ability to provide real protection of public health.

Key words

Public Health Protection; Binding Opinion.

Smyslem tohoto příspěvku je zamyšlení nad úlohou dotčených správních úřadů při vydávání závazných stanovisek se zvláštním zřetelem k obsahu podmínek v nich obsažených, které směřují k zajištění ochrany veřejného zdraví.

1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Podstata působnosti a právního postavení dotčeného správního úřadu spočívá v jeho aktivní účasti ve správním řízení, v němž dochází k prolínání různých oborů veřejné správy a nelze očekávat od jediného správního úřadu, který vede správní řízení, že bude schopen kvalifikovaně veškeré odborné problematiky obsáhnout. Tato skutečnost ostatně obecně vyplývá z principu specializace při výkonu veřejné správy. Podstatou a smyslem činnosti dotčených orgánů je tedy v případech, kdy je k tomu zákon výslovně zmocňuje, uplatňovat odborné názory a chránit tak jednotlivé veřejné zájmy, k jejichž ochraně jsou zákonem zřízeny.

Je třeba rovněž předeslat, že právní předpisy užívají *promiscue* pojmy dotčený orgán státní správy, dotčený správní úřad a dotčený orgán. S ohledem na to, že zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (dále jen "správní řád"), který představuje základní procesní předpis ve veřejné správě, i zákon č. 183/1006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "stavební zákon") používají pojem dotčený orgán, budu v dalším textu rovněž tento pojem užívat.

Právní úprava působnosti a pravomoci dotčených orgánů je poměrně roztržštěná a dílčí části je proto třeba hledat v jednotlivých odvětvových zákonech. Z této roztržštěnosti pak vyplývá i nejednotnost formy poskytnutí odborného názoru dotčeného správního úřadu; jednotlivé formy se rovněž mohou odlišovat co do své závaznosti. Jde o důsledek stavu, kdy se právní úprava dotčených orgánů vytvářela živelně a prvním pokusem o určité jednotné zakotvení byla ust. § 136 a § 149 správního řádu s účinností od 1. ledna 2006.

2. POJEM DOTČENÉHO ORGÁNU A ZÁVAZNÉHO STANOVISKA

Podle § 136 správního řádu dotčenými orgány jsou buď orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a nebo správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Co se rozumí závazným stanoviskem pak stanoví § 149 odst. 1 věta první správního řádu. Závazné stanovisko je 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. Správní orgán, který vydává rozhodnutí ve správním řízení, v němž je závazné stanovisko vydáno, tedy nemůže sám závazné stanovisko at' už restriktivně či extenzivně vykládat či přeformulovat, ani je jakkoli obsahově měnit; musí závazné stanovisko, včetně případných podmínek, přesně implementovat do svého finálního rozhodnutí. V odborné literatuře se různí názory na to, v jakém procesním režimu se závazná stanoviska vydávají. V. Vopálka zastává názor, že závazná stanoviska vydávají dotčené orgány v procesním režimu, na který se použijí ustanovení části druhé správního řádu, tj. obecná ustanovení o správním řízení, které upravují tzv. formální správní řízení.¹ J. Vedral je naproti tomu toho názoru, že závazné stanovisko je z hlediska procesního úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu.²

V našem právním řádu se rovněž, a to především v zákonech vydaných před platností správního řádu, můžeme setkat i s některými dalšími formami

¹ VOPÁLKA, V. Nová úprava správního řádu. In: Vopálka, V. (ed.). Nový správní řád. Praha: ASPI. 2005. s. 13 a n.

² VEDRAL, J. Správní řád: komentář. Praha: BOVA POLYGON. 2006. ISBN 80-7273-134-3. s. 829 a n.

poskytnutí odborného názoru ve správním řízení, přičemž míra jejich závaznosti může být v některých případech sporná. Jak vyplývá ještě z dalšího textu, podstatné v tomto ohledu není, jak zvláštní zákon v konkrétním případě vydaný správní akt formálně označuje, nýbrž jaké právní účinky jsou s jeho obsahem materiálně spojeny.

Jako příklad lze uvést vyjádření dotčených orgánů podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, která však nejsou podkladem rozhodnutí příslušného orgánu ochrany životního prostředí, nýbrž jeho stanoviska příslušného; dalším příkladem mohou být vyjádření podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. Jiné právní předpisy pak některá stanoviska výslovně ve svém textu označují jako souhlasy; to je případ zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. V tomto příspěvku ponechávám stranou další procesní aspekty při vydávání závazných stanovisek.

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA VE STAVEBNÍM ZÁKONĚ

Vedle správního řádu lze dále za zásadní právní předpis, určující význam stanovisek a závazných stanovisek, pokládat stavební zákon. Stavební zákon je rovněž možné s vysokou mírou pravděpodobnosti pokládat za právní předpis, v němž je nejčastější výskyt dotčených orgánů a největší počet vydávaných stanovisek. Ve stavebním řízení vydávají dotčené orgány podle ust. § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona jako podklad pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li však tyto zvláštní právní předpisy jinak. Pro postupy podle stavebního zákona, které nejsou správním řízením, pak dotčené orgány vydávají podle ust. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona. Závazné stanovisko je možné vydat pouze v těch případech, kdy to zákon předpokládá³; tato zásada vyplývá z obecného principu, že veřejná správa se nemůže pohybovat *praeter legem*.

Stavební zákon zde tedy rozlišuje zřejmě v návaznosti na § 149 správního řádu závazná stanoviska, která jsou podkladem pro rozhodnutí vydávaná ve formálním správním řízení a (obyčejná) stanoviska, která sice nejsou závaznými stanovisky podle § 149 správního řádu, ale zákon o nich stanoví, že jsou závazným podkladem pro některé vybrané jiné správní akty dle

³ shodně VEDRAL, J. cit. dílo. s. 831. HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Právní fórum, 10/2006, s. 366.

stavebního zákona, které se sice podle zákona nevydávají ve formálním správním řízení, ale materiálně mohou znaky rozhodnutí nést. Sám stavební zákon však v tomto ohledu není příliš důsledný, neboť příkladmo pro vydání kolaudačního souhlasu, o němž v ust. § 122 odst. 3 věta poslední stanoví, že není správním rozhodnutím, požaduje po stavebníkovi opatřit závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby vyžadovaná zvláštními právními předpisy⁴.

4. ZÁVAZNÉ STANOVISKO JAKO ZVLÁŠTNÍ TYP SPRÁVNÍHO AKTU

Správní řád v žádném svém ustanovení výslovně náležitosti závazného stanoviska nestanoví. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, který vyjádřil v rozsudku č.j.: 9 As 21/2009 - 150, je s ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, zvláště významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí⁵. Poučení o odvolání naproti tomu dle mého názoru do závazného stanoviska jako jeho součást nepatří, neboť se proti závaznému stanovisku nelze samostatně odvolat.⁶ Nic na tom nemění ani usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, v němž dospěl k závěru, že závazné stanovisko, jímž byl v posuzovaném případě souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, které podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, přičemž aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud

⁴ K povaze kolaudačního souhlasu srov. VEDRAL, J. Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech (zejm. v kap. „Rozhodnutí“ podle čtvrté části správního řádu?). ASPI, 2010.

⁵ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2009 č.j.: 9 As 21/2009 - 150, www.nssoud.cz.

⁶ Ponechávám stranou, že v této otázce dosud nezaujal konečné stanovisko rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2010, č.j.: 2 As 75/2009 - 101, www.nssoud.cz.

s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.⁷ Samotný § 149 správního řádu je totiž (pouhým) procesním ustanovením, jež stanoví, jak nakládat s těmi správními akty, které skutečně naplňují všechny znaky závazného stanoviska; skutečné účinky aktů jednotlivých dotčených orgánů však plynou ze zvláštních zákonů a jediné z nich lze dovozovat, jaké dopady do právních poměrů konkrétních osob v materiálním pojetí opravdu mají.⁸

V praxi má závazné stanovisko obvykle podobu souhlasu či nesouhlasu, i když to není ve zvláštních zmocňovacích zákonech vyjádřeno vždy. Tuto skutečnost však lze dovést z obecného požadavku na určitost a jednoznačnost správních aktů⁹, vyplývající z obecných principů práva, zejména požadavku právní jistoty účastníků řízení. Jakkoli to sice není žádoucí, tak přesto nelze vyloučit ani případy, kdy závazné stanovisko bude připouštět více možných interpretací.¹⁰

5. PODMÍNKY ZÁVAZNÝCH STANOVISEK - OBECNÁ ČÁST

Správní řád rovněž neřeší a neobsahuje tak obecné zmocnění pro dotčené orgány, aby mohly svá závazná stanoviska vázat na splnění podmínek. V pozitivním právu se jako "podmínky" (budu proto tento termín v dalším textu užívat) však obvykle označují příkazy (mody), jež představují určitá omezení, jejichž prostřednictvím ukládá správní orgán osobě, již přiznává oprávnění, zároveň i povinnosti, které se přiznaného oprávnění týkají. Stanovit omezující příkazy lze jen na základě výslovného zákonného zmocnění¹¹, tedy zákon musí "podmínění" umožňovat¹².

Rovněž nyní platný stavební zákon již neobsahuje právní úpravu obdobnou ust. § 126 odst. 1 starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb., tedy obecné zmocnění pro všechny dotčené orgán vázat svůj souhlas na splnění

⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008 č.j.: j.: 8 As 47/2005 - 86, www.nssoud.cz.

⁸ shodně VEDRAL, J. Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech. ASPI, 2010.

⁹ srov. např. čl. 2 odst. 3 Ústavy, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. května 2009, č.j.: 7 As 12/2009 - 73, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. března 2001, č.j.: Ca 142/99-31, ASPI.

¹⁰ ONDRUŠ, R. Správní řád : nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha : LINDE. 2005. ISBN 80-7201-523-0. s. 436.

¹¹ HEDNRYCH, D. a kolektiv. Správní právo : Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck. 2009. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 219.

¹² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. ledna 1999, č.j.: 6 A 57/97 - 28, APSI.

podmínek stanovených ve svém rozhodnutí. V ust. § 4 odst. 5 stavební zákon pouze *implicite* stanoví, že pokud dotčené orgány stanoví ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí, nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování. Tedy i stavební zákon ponechává zmocnění pro dotčené orgány vázat souhlas na splnění podmínek na zvláštních zákonech, které jednotlivé veřejné zájmy upravují a chrání. Co jediné lze, avšak opět pouze *implicitně*, z ust. § 115 odst. 1 stavebního zákona dovodit je, že se stanovení podmínek ze strany dotčených orgánů předpokládá, neboť stavební úřad má mimo jiné ve stavebním povolení podmínkami zabezpečit ochranu veřejných zájmů. A nemůže se tak zřejmě stát jiným způsobem, než že stavební úřad inkorporuje podmínky stanovené dotčenými orgány v jejich závazných stanoviscích do svého rozhodnutí.

Výslovnou obecnou právní úpravu o tom, že souhlasné závazné stanovisko nebo stanovisko je možné vázat na splnění podmínek nalezneme jen v některých právních předpisech jako v ust. § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb. o lesích, ve znění pozdějších předpisů, či v § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o ochraně veřejného zdraví"). Od podmínek je však třeba lišit situace, kdy dotčený orgán do obsahu svého správního aktu zapracovává povinnosti, které obecně vyplývají z právních předpisů či se nacházejí v žádosti o vydání správního aktu.¹³ Tato část správního aktu představuje nepravé podmínky, které mají pouze informační hodnotu a jde tak pouze o upozornění na povinnost (o poučení o povinnosti) dodržovat právní předpisy, které samo o sobě nemá žádné právní důsledky.¹⁴ Správní orgány jsou si této skutečnosti namnoze vědomi a věřím, že tak činí spíše z opatrnosti než z neznalosti.

6. PODMÍNKY ZÁVAZNÝCH STANOVISEK - PŘÍKLADY, SOUVISEJÍCÍ JUDIKATURA

Judikatura správních soudů, která by se vztahovala přímo k problematice podmínek obsažených ve správních aktech dotčených orgánů, není příliš bohatá. A pokud se již nějaká vyskytuje, jde ponejvíce ještě o správní judikaturu před rokem 2003. Podobně ani v odborné literatuře nelze najít příliš zmínek a tedy názorů na to, jakým způsobem mají a smějí být podmínky obsažené ve správních aktech dotčených orgánů konstruovány jaké jsou tedy meze při jejich stanovování.

¹³ HEDNRYCH, D. a kolektiv. cit. dílo. tamtéž.

¹⁴ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. ledna 2000 č.j.: 5 A 1/1999, ASPI.

Poměrně známý je rozsudek č.j.: 31 Ca 179/2000¹⁵, jehož závěry jsou v podstatě aplikovány dodnes. V tomto případě správní soud posuzoval naplnění skutkového podstaty správního deliktu, jehož se měl delikvent dopustit porušením jedné z podmínek rozhodnutí o změně v užívání stavby, která omezovala provozní dobu tak, že pohostinství nesmí být provozováno v době od 22 do 6 hodin z důvodu ochrany před hlukem. Krajský soud se tedy zabýval otázkou výkladu § 82 (kolaudační rozhodnutí) a § 85 (rozhodnutí o změně v užívání stavby) tehdy platného zákona č. 50/1976 Sb., podle nichž se povoluje užívání stavby k určenému účelu, a je-li to zapotřebí, stanoví se podmínky pro užívání stavby. Soud judikoval, že se však vždy musí jednat o podmínky, které mají oporu v obecně technických požadavcích na výstavbu a vyplývají ze stavebně technického stavu stavby; pouze takovými podmínkami lze v souladu se stavebním zákonem zajistit veřejné zájmy, ochranu práv a oprávněných zájmů účastníků, zejména zájmů na ochraně života a zdraví osob, životního prostředí, hygieně a požární bezpečnosti. Naopak podmínky zmíněných rozhodnutí, které by neměly přímý původ ve stavbě a neupravovaly by se jimi účinky stavby jako takové, nemají pro svou existenci v uvedených rozhodnutích žádné opodstatnění. Soud rovněž dovodil, že takto formulovaná podmínka je ve své podstatě omezením výkonu určitého povolání, představuje zásah do podnikatelských aktivit, nemající přímý původ ve stavbě, a nepatří tedy do rozhodnutí o změně v užívání stavby či obdobně do kolaudačního rozhodnutí. Na druhou stranu však krajský soud připustil, že podmínkami kolaudačního rozhodnutí či rozhodnutí o změně v užívání stavby lze regulovat například dobu provozu větrné elektrárny či různých jiných zařízení působících svým provozem hluk a tvořících součást staveb; nelze jimi však regulovat provozní dobu restauračního zařízení v obavě, že by snad jeho návštěvníci mohli být hluční.

Jakkoli se tento judikát vztahuje k době účinnosti starého stavebního zákona a jakkoli lze nyní podmínky uplatňovat (jen) v rámci vydání stavebního povolení, vyplývá z něj podstatný závěr, o němž se domnívám, že je aktuální i vzhledem k nyní platnému stavebnímu zákonu. Tedy že dotčené orgány by neměly ve stanoviscích uplatňovat podmínky, které se vztahují k okolnostem, které nelze zcela přesně predikovat, které mohou být proměnné v místě a čase a které spíše než podmínku stavebního povolení představují předmět běžné kontrolní činnosti dotčeného orgánu.

Právní stav podle současného stavebního zákona je jiný do té míry, do jaké se změnila podmínky, za nichž lze dokončenou stavbu užívat. Pomineme-li případy, kdy není třeba žádného úkonu stavebníka vůči stavebnímu úřadu, lze podle § 119 stavebního zákona dokončenou stavbu užívat na základě

¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. února 2001 č.j.: 31 Ca 179/2000, ASPI.

oznámení stavebnímu úřadu nebo kolaudačního souhlasu¹⁶. Kolaudační souhlas není podle ust. § 122 odst. 3 věta čtvrtá stavebního zákona správním rozhodnutím (v literatuře¹⁷ se objevují i názory jiné) a nelze tak v něm uplatňovat další podmínky; všechny podmínky musí být uplatněny ve stavebním povolení. Předmětem zájmu se tak stává ta část ust. § 115 odst. 1 stavebního zákona, která stanoví, že "podmínkami zabezpečí stavební úřad ochranu veřejných zájmů¹⁸". Toto ustanovení chápu toliko jako normu procesní, která stanoví stavebnímu úřadu povinnost převzít podmínky závazných stanovisek a k ochraně jednotlivých veřejných zájmů je zahrnout jako součást do stavebního povolení. Nelze však zřejmě toto ustanovení vykládat jako obecné zmocnění pro dotčené orgány stanovovat v závazných stanoviscích podmínky. Oprávnění vázat souhlasné závazné stanovisko na podmínky musí dle mého názoru vycházet z jednotlivých zvláštních zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy chrání.

V případě orgánů ochrany veřejného zdraví se jedná o § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví. V oblasti ochrany veřejného zdraví se jen málokdy stává, že by souhlas vyjádřený závazným stanoviskem nebyl vázán na podmínky. Uplatňované podmínky jsem rozdělil do několika skupin.

První skupinu tvoří podmínky, které patří do kategorie podmínek, jež parafrázuji povinnosti stanovené zákonem a jedná se o kategorii tzv. nepravých podmínek, které nemají jinou hodnotu než tu, že informují o existujících právních povinnostech. Pro případ následné změny právního předpisu platí, že je třeba na takovou podmínku nahlížet jako na neexistující. Typickým představitelem takové podmínky je, že budoucí provoz nebude překračovat hygienické limity hluku stanovené v právních předpisech. Obdobně je sem možné řadit takové podmínky, jimiž dotčený orgán ochrany veřejného zdraví přebírá do svého závazného stanoviska některé skutečnosti, které tvoří součást dokumentace příslušné stavby a které z nějakého důvodu pokládá za důležité; takto stanovené podmínky mají opět pouze informativní charakter, neboť projektová dokumentace je při zhotovování stavby jako celek ze zákona závazná¹⁹.

Druhou skupinu tvoří podmínky, které zdánlivě odkazují na povinnost stanovenou v právních předpisech, nicméně mají vazbu na ust. § 119 věty druhé, která stanoví, že stavebník zajistí, aby byly před započítáním užívání stavby provedeny a vyhodnoceny zkoušky předepsané zvláštními právními předpisy. Problém však zde představuje skutečnost, že zákon

¹⁶ Srov. § 120 a § 122 stavebního zákona.

¹⁷ VEDRAL, J. K právní povaze územního souhlasu. ASPI, 2009.

¹⁸ K pojmu "veřejný zájem" srov. ust. § 132 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁹ Srov. ust. § 160 odst. 2 stavebního zákona.

o ochraně veřejného zdraví nestanoví výslovnou povinnost provést měření či vyšetření faktorů prostředí (např. ověřené jakosti vody, měření hladin akustického tlaku) před započítím užívání stavby. Zákon o ochraně veřejného zdraví toliko stanoví právní povinnosti směřující k dodržení stanovených hygienických limitů. Na druhou stranu však platí, že bez provedení měření či vyšetření faktorů životního či pracovního prostředí nelze objektivně zajistit soulad navrhované stavby s veřejným zájmem a tudíž ani naplnit základní poslání dotčených orgánů ve stavebním řízení.

Další skupinu podmínek tvoří rozličné podmínky, jejichž cílem je zajistit, aby ze zařízení a objektů, jejichž provozem vzniká hluk, nepronikal do chráněných prostorů staveb hluk, který bude překračovat hygienické limity.²⁰ V této skupině se již pohybujeme na tenkém ledě, neboť se v řadě případů jedná o situace, kdy hluk je proměnný, jeho skutečná intenzita záleží na dalších vnějších okolnostech a požadavky na vlastnosti stavby se prolínají se způsobem jejího budoucího užívání. Příkladem jsou veřejné hudební produkce uvnitř objektů. K problematice podmínek ve vztahu k pořádání veřejné produkce hudby se veřejný ochránce práv vyjádřil v tom smyslu, že pokud projektová dokumentace nebude hudební produkce vůbec zmiňovat, pak by měla krajská hygienická stanice do svého závazného stanoviska preventivně stanovit podmínku, že *v provozovně/stavbě nebudou provozovány živé veřejné hudební produkce ani reprodukováná hudba prostřednictvím takových technických zařízení, která jsou při maximálním výkonu způsobilá ohrozit veřejné zdraví* (příkladem jsou uvedeny hudební aparatury, jukeboxy, hrací skříně apod., případně také CD/mp3 přehrávače, počítače, magnetofony apod., jestliže tyto budou zesilovány dalšími technickými zařízeními).²¹ Toto doporučení nepokládám za příliš šťastné především proto, že se jedná o podmínku, kterou lze zařadit do kategorie "pro jistotu". Pokud se totiž podle projektové dokumentace s pořádáním veřejné produkce hudby nepočítá, je poměrně nelogické její pořádání nad rámec dokumentace vylučovat.²² V této souvislosti je třeba připomenout, že ochrana proti hluku a vibracím je vedle zákona o ochraně veřejného zdraví upravena rovněž ve vyhlášce č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Podle ust. § 14 odst. 4 této vyhlášky všechna zabudovaná technická zařízení působící hluk a vibrace musí být v budovách s obytnými a pobytovými místnostmi umístěna a instalována tak, aby byl omezen přenos

²⁰ K pojmu chráněných prostorů staveb srov. ust. § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví.

²¹ MOTEJL, O. a kolektiv. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Hluková zátěž. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR. 2009. ISBN 978-80-7357-499-4. s. 45, shodně MAŇAS, T. Reprodukovaná hudba jako veřejná hudební produkce? Právní rádce, 09/2009.

²² Blíže srov. KRÝSA, I. Několik poznámek k problematice veřejné hudební produkce. Právní rádce, 02/2010.

hluku a vibrací do stavební konstrukce a jejich šíření, zejména do chráněného vnitřního prostoru stavby. Lze tedy vyjít z toho, že vždy musí být zajištěna požadovaná vzduchová a kročejová neprůzvučnost v souladu s normovými hodnotami²³ a v tomto ohledu musí být zajištěny požadované vlastnosti stavby ve spolupráci stavebního úřadu a dotčeného orgánu ochrany veřejného zdraví. Domnívám se proto, že podmínky, které by směřovaly ke způsobu budoucího užívání stavby, jsou nepřijatelné.²⁴ Naproti tomu lze však zřejmě připustit takovou formulaci podmínky, která se bude vztahovat k vlastnostem stavby a bude ji možno ověřit před vydáním kolaudačního souhlasu²⁵. Tato skutečnost, tedy zda splnění stanovené podmínky před vydáním kolaudačního souhlasu ověřit, by dle mého názoru měla být porovnávacím kritériem toho, zda podmínka je či není přípustná a zde tedy spíše nenahrazuje budoucí očekávanou kontrolní činnost dotčeného orgánu.

Podle ust. § 124 odst. 1 věta druhá stavebního zákona pokud nebylo provedení zkušebního provozu uloženo stavebním povolením, může stavební úřad na podkladě požadavku dotčeného orgánu nebo žádosti stavebníka anebo v jiném odůvodněném případě stanovit rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, že kolaudační souhlas lze vydat jen po provedení zkušebního provozu. Toto ustanovení tak implikuje možnost stanovit požadavek na provedení zkušebního provozu jako jednu z podmínek závazného stanoviska. I když tato možnost není připuštěna výslovně, bude dozajista v souladu se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení, aby dotčený orgán právě v rámci podmínky závazného stanoviska takový svůj požadavek uplatnil.

To naproti tomu neplatí, pokud jde o rozhodnutí o ochranném pásmu. I když lze zaznamenat tendence požadovat v některých případech (často i důvodně) v podmínkách závazných stanovisek zřízení ochranného pásma, je třeba takovou praxi odmítnout a tímto způsobem stanovenou podmínku pokládat za nepřijatelnou. Podle ust. § 83 odst. 1 stavebního zákona rozhodnutí o ochranném pásmu chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky. Jedná se však zásadně o řízení návrhové, pokud nemá

²³ Srov. ČSN EN ISO 717-1 a ČSN EN ISO 717-2, www.unmz.cz.

²⁴ Např. tím mám na mysli podmínky, které by stanovovaly, že "v objektu nebudou pořádané žádné veřejné hudební produkce" či "veřejné hudební produkce budou pořádané jen při zavřených oknech".

²⁵ Např. "okna budou řešena jako neotvíratelná".

žadatel povinnost předložit žádost o vydání rozhodnutí o ochranném pásmu uloženu stavebním zákonem či zvláštním právním předpisem.²⁶

7. SHRNU TÍ

Problematika vydávání závazných stanovisek a vůbec správních aktů dotčených orgánů obecně je trvale předmětem zájmu správní vědy, správní praxe i judikatury správní soudů. Cílem tohoto příspěvku bylo zaměřit se na oblast, které je věnována menší pozornost, a to je problematika podmínek v závazných stanoviscích. Tato menší pozornost je zřejmě důsledkem toho, že závazná stanoviska prozatím nebyla příliš často předmětem soudního přezkumu, natož pak aby byly zkoumány jednotlivé podmínky těchto stanovisek. Přesto se domnívám, že jde o oblast důležitou jak pro správní vědu tak především pro každodenní praxi dotčených orgánů, na jejichž závazných stanoviscích spočívá ochrana důležitých veřejných zájmů.

Literature:

- HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, Právní fórum, 10/2006.
- HEDNRYCH, D. a kolektiv: Správní právo: Obecná část. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, 837 s., ISBN 978-80-7400-049-2.
- KRÝSA, I. Několik poznámek k problematice veřejné hudební produkce. Právní rádce, 02/2010.
- MAŇAS, T. Reprodukovaná hudba jako veřejná hudební produkce? Právní rádce, 09/2009.
- MOTEJL, O. a kolektiv. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Hluková zátěž, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2009, 139 s., ISBN 978-80-7357-499-4.
- ONDRUŠ, R. Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Praha: LINDE, 2005, 515 s., ISBN 80-7201-523-0.
- VEDRAL, J. Správní řád: komentář, Praha: BOVA POLYGON, 2006, 1042 s., ISBN 80-7273-134-3.

²⁶ Srov. ust. § 86 odst. 5 stavebního zákona nebo ust. § 31 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

- VEDRAL, J. Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním - pokus o srovnání na vybraných příkladech, ASPI, 2010.
- VEDRAL, J. K právní povaze územního souhlasu, ASPI, 2009.
- VOPÁLKA, V.: Nová úprava správního řádu. In: Vopálka, V. (ed.). Nový správní řád, Praha: ASPI, 2005, 556 s.

Contact – email

Ivo.krysa@khsstc.cz