

Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí

VÁCLAV PETRMICHL*

Declaratory Decisions on Doubts in the Field of Environmental Law

Summary: *The article deals with the determination of a legal relationship in the field of environmental law as an important legal institute used to protect public interests related to all components of environmental law. Determining the legal relationship in the field of environmental law is most often realized as a part of the individual decision-making process, whereas the predominant form of the act is an administrative decision. The article covers the specifics of a decision on the determination of the legal relationship, as well as the procedural and legal aspects of proceedings, especially the possible methods of proceeding initiation, the principles of establishing the facts, and also the possible enforcement of remedies. The article also discusses the potential application of a decision on the legal relationship regulated as a general institute in the administrative procedure.*

Keywords: *declaratory decision, legal relationship, doubts, environment*

Článek se v širších souvislostech zabývá institutem rozhodování v pochybnostech a jeho fungováním při utváření a realizaci veřejnoprávních vztahů v oblasti životního prostředí. Cílem textu je vyložit smysl a účel rozhodování v pochybnostech v oblasti životního prostředí, jakož i objasnit důvodnost právní formy správního rozhodnutí k odstranění pochybností. Rád bych dále zmapoval jednotlivé druhy těchto řízení dle zvláštních právních předpisů v oblasti životního prostředí, stejně jako možnost uplatnění řízení o určení právního vztahu dle ustanovení § 142 správního řádu v oblasti práva životního prostředí. Text má dále za cíl popsat a vyložit specifika řízení o odstranění pochybností, zejména pokud jde o předpoklady pro zahájení a provedení řízení, otázky účastenství v řízení, problematiku spojenou se zjišťováním skutkového stavu či otázky spojené s uplatněním opravných či dozorčích prostředků.

K určování právních vztahů orgány veřejné moci

Institut kvalifikovaného určení právního vztahu orgánem veřejné moci je nedílnou

součástí právního instrumentaria nejen v oblasti soukromého práva, ale i v oblasti práva veřejného. Primárním účelem autoritativního určení právního vztahu či jeho jednotlivých právních aspektů je především vymezení právního základu pro uspořádání společenských vztahů za účelem odstranění právní nejistoty.¹ Byť se jedná o určení existujících vztahů a tyto deklaratorní akty působí *pro praeterito* s účinky *ex tunc*, jejich prvořadým účelem je v právní rovině vyjasnit obsah, rozsah a povahu právních vztahů především s využitím *pro futuro*, což napomáhá předcházet eventuálním právním sporům a v oblasti práva veřejného pak zejména ochraně partikulárních veřejných zájmů. Autoritativní povaha rozhodnutí je determinována postavením rozhodujícího orgánu veřejné moci, platí presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, ve vztahu k dotčeným osobám a jejich právním nástupcům závaznost obsahu těchto aktů vyplývá z příslušných ustanovení procesních předpisů. Byť tato kategorie rozhodnutí přímo nezakládá vznik, změnu či zánik práv a povinností, ústavní požadavek na zákonný podklad pro postup orgánů veřejné moci² platí i zde, a nezbytným předpokladem

* Autor je interní doktorand na katedře správního práva a správní vědy PF UK. Tento výstup vznikl na základě finanční podpory SVV č. 260 358 s názvem „Kritická analýza pramenů práva se zřetelem na problémy jejich interpretace a retroaktivitu“. E-mail: vaclav.petrmichl@mzp.cz.

¹ Z téhož vycházela již starší literatura. Srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2., přeprac. vyd. Praha 1937. Vysokoškolské rukověti. Z publikace lze citovat: „Deklaratorní správní akty (po vzoru soudních rozsudků) určují autoritativně, co již je právem. Příhodnější je pro ně název nálezu. Ony náležají to právo, které již konkrétně existuje.“ Smysl aktů byl autorem spatřován v „odklizení nejistoty“ k dosažení „pevného zjištění, co je právem“. Dále viz dílo PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné*. Díl druhý: Právo správní. Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního. Praha 1905. Z publikace lze z pojednání o aktech deklaratorních citovat, že „[tyto akty] autoritativním způsobem upravují konkrétní poměry životní podrobením jich určitému pravidlu právnímu“.

² Ust. čl. 2 odst. 3 ústavního zák. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, popř. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („LZPS“).

pro svěření tohoto druhu rozhodovací činnosti je tedy výslovné zákonné zakotvení pravomoci tyto právní věci projednávat a rozhodovat.

Článek se primárně věnuje fungování institutu určení právního vztahu v oblasti práva veřejného, resp. v oblasti práva životního prostředí; ve vztahu k uplatňování institutu určení právního vztahu v oblasti práva soukromého lze odkázat na odbornou literaturu a tam uvedenou typologii soukromoprávních žalob, kterou reflektuje současná právní úprava občanského soudního řízení, přičemž tento druh tzv. určovacích žalob³ má v soukromoprávní oblasti taktéž svůj nezpochybnitelný význam.

V oblasti práva veřejného se institut určení právního vztahu zpravidla realizuje v rámci činnosti individuálně rozhodovací, správním řízením se rozumí postup správního orgánu, jehož účelem je mimo jiné vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci prohlašuje, že adresát rozhodnutí určitá práva či povinnosti má anebo nemá,⁴ s čímž koresponduje příslušná část legální definice správního rozhodnutí.⁵ Z hlediska povahy právních účinků jde o podkategorii rozhodnutí deklaratorního charakteru,⁶ při rozhodování se neuplatňuje správní diskrece, deklaratorním rozhodnutím se toliko autoritativně zjišťuje a prohlašuje právní existence nebo vlastnost určitého objektu posouzení, ať už jde o věc, či jednání,⁷ aniž by jeho vydáním docházelo ke změně zkoumaných právních vztahů, což bez výjimky platí i pro rozhodnutí v pochybnostech.

Na zmíněná ustanovení správního řádu pak navazují jednak ustanovení zvláštních právních předpisů (nejen) v oblasti životního prostředí, která výslovně zakotvují tuto formu tzv. rozhodnutí v pochybnostech, a jednak obecné ustanovení o řízení o určení právního vztahu,⁸ které je zařazeno v rámci hlavy IV části třetí SpŘ a které představuje svou povahou samonosné⁹ kompetenční ustanovení. Byť rozhodnutími v pochybnostech přímo nedochází ke vzniku, změně či zániku práv a povinností, v konečném důsledku je jimi v mezích příslušné právní úpravy fakticky

rozhodováno o aplikovatelnosti celého komplexu různých ustanovení.¹⁰ Nahlížíme-li na interpretovanou právní normu z kvalitativního hlediska, rozhodování v pochybnostech vyjasňuje *in concreto* obsah hypotézy, resp. podává závazný výklad předpokladů pro realizaci právního pravidla v dispozici.

Význam rozhodnutí v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí

Nahlížíme-li na problematiku z širší perspektivy, představa, že v důsledku veřejnoprávní regulace v oblasti životního prostředí nastane stav, kdy adresáti právní úpravy budou plnit zákonné povinnosti v plném rozsahu a ve všech, mnohdy skutkově nejasných situacích, je v současné realitě iluzorní. Skutkové pochybnosti nejsou ničím ojedinělým a vyjasnění sporných otázek je často problematické i z pohledu orgánů státní správy. Znalost právní úpravy ze strany jejich adresátů ve světle zásady *ignorantia legis non excusat*, kterou ostatně dnes vnímáme jako jakousi fikci, zjevně nemůže být v dnešní době, pro niž je příznačná hypertrofie veřejnoprávní regulace, pro zajištění ochrany životního prostředí ve všech případech postačující. Jako aktuální téma proto vyvstávají koncepční otázky související s mírou a formami součinnosti orgánů státní správy při vyhodnocování skutkového stavu, především zda a jakým způsobem má být zakotvena participace orgánů státní správy na odstraňování pochybností,¹¹ jejímž výsledkem má být jednoznačný závěr o podřazení či nepodřazení skutkového stavu pod příslušnou veřejnoprávní normu. To může záviset na konkrétním obsahu a podrobnostech příslušné právní úpravy,¹² ale i na faktorech mimoprávních, především s přihlédnutím k důsledkům a rizikům, které mohou z nesprávného vyhodnocení skutkového stavu ze strany adresátů právní úpravy vyplýnout.

Z vývoje zvláštních právních úprav (nejen) v oblasti životního prostředí lze dokladovat, že otázky spojené se zakotvením či naopak vypouštěním institutu rozhodování

³ Ust. § 80 zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

⁴ Ust. § 9 SpŘ.

⁵ Ust. § 67 odst. 1 SpŘ.

⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha 2012.

⁷ Kupř. deklaratorní povahu vykazuje i výrok o vině v oblasti správního práva trestního.

⁸ Ust. § 142 SpŘ.

⁹ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha 2012. Taktéž usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zák. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, č. j. Konf 27/2012-27 ze dne 15. 1. 2013.

¹⁰ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) č. j. 9 As 230/2015-34 ze dne 7. 1. 2016.

¹¹ Vedle formalizovaného rozhodování v pochybnostech některé zvláštní předpisy výslovně upravují či upravovaly méně formalizované způsoby řešení [srov. ust. § 30 odst. 1 písm. a) *in fine* zák. č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění do 17. 10. 2016].

¹² Důležitým hlediskem je i stabilita právní úpravy; časté koncepční změny jsou nežádoucí a mohou vést k právní nejistotě v otázkách veřejnoprávního statusu věcí či činností.

v pochybnostech jsou záležitostí stále aktuální.¹³ V obecné rovině je zřejmé to, že základním požadavkem a limitem pro zakotvení tohoto podtypu rozhodovací činnosti musí být především dostatečně přesné a určité vymezení zákonných hledisek pro posouzení věci, v opačném případě by se nepřípustným způsobem otevřela možnost exekutivní moci fakticky dotvářet právo prostřednictvím rozhodování v pochybnostech.

V oblasti práva životního prostředí se na úsecích jednotlivých složek životního prostředí za účelem dosažení ochrany příslušných dílčích environmentálních zájmů uplatňují především nástroje přímého působení.¹⁴ Ve vztahu k dotčeným osobám jde o administrativněprávní nástroje regulace chování, které vytvářejí systém zákazů, příkazů a omezení, přičemž podstatná část tohoto souboru právních povinností směřuje vůči subjektům, které z titulu svého postavení, vlastnictví, podnikání, činnosti či jiných aktivit ať již pozitivně, či negativně ovlivňují nebo mohou ovlivňovat stav životního prostředí. Zatímco některé právní povinnosti lze těmto subjektům ukládat výhradně zprostředkovaně, nejčastěji prostřednictvím typově různých druhů správních aktů¹⁵, mnohdy na ně dopadají právní povinnosti přímo *ex lege* z titulu jejich vztahu k předmětu vlastnictví, předmětu nakládání či ve vztahu k vykonávanému jednání či činnosti.

Těžiště využití institutu rozhodnutí v pochybnostech lze v oblasti práva životního prostředí spatřovat v jeho uplatnění při určení právní povahy předmětu nakládání či určení právní povahy vykonávané činnosti konkrétních fyzických či právnických osob, čímž je ve vztahu k těmto osobám kvalifikovanou právní formou konkretizován soubor práv, povinností a omezení. Byť jde o rozhodnutí exekučně nevykonatelná, výsledek řízení o odstranění pochybností má zásadní dopad do právní sféry jeho adresátů.

Jde-li o povahu právních povinností, lze obecně typizovat na základě toho, že v závislosti na předmětu nakládání či povaze činnosti může jít jak o omisivní právní povinnosti, především různá dispoziční omezení, tak i o komisivní právní povinnosti, a to jak faktické, tak právní povahy, mezi které lze typicky zařadit především povinnosti evidenčního a archivačního charakteru či různé druhy ohlašovacích či notifikačních povinností. Z hlediska časového může jít o právní povinnosti či povinnosti faktického charakteru jednorázové, trvající, periodicky se opakující či ojedinele vznikající v návaznosti na nepředvídatelné události (havárie, přírodní katastrofy, výjimečné stavy apod.). Pokud jde o předmět posouzení, v úvahu připadá široký okruh zkoumaných objektů. Předně se může jednat o určení, zda jde, či nejde o objekt přímo chráněný normami práva životního prostředí,¹⁶ o pouhé vyjasnění sporné povahy takového objektu,¹⁷ o určení, zda jde, či naopak nejde o věc, jejíž užívání¹⁸ či neoprávněné krátkodobé či dlouhodobé nakládání s ní¹⁹ může negativně zasáhnout do životního prostředí, nebo zda jde, či naopak nejde o výjimku z působnosti zákona.²⁰ Předmětem posouzení nemusí být nutně věc, ale i určení povahy vykonávané činnosti²¹ či přesná kategorizace činnosti dle zákonných kritérií,²² případně může být předmětem rozhodování i vymezení rozsahu existující veřejnoprávní povinnosti účastníka řízení.²³

Právní institut určení právního vztahu tedy pokrývá značně široký okruh otázek v oblasti životního prostředí, které lze tímto způsobem řešit. Výsledek řízení o odstranění pochybností pak může být zásadní pro široký okruh jiných řízení či postupů v oblasti veřejné správy, zejména pro následnou existenci, popřípadě procesní režim povolovacích řízení, řízení o udělení různých výjimek, řízení o uplatnění preventivních či nápravných

¹³ Kupř. zánik pravomoci rozhodovat v pochybnostech dle zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, jímž byla bez náhrady vypuštěna pravomoc ČIŽP rozhodnout o odstranění pochybností ohledně kategorizace stacionárních zdrojů, obsažená v původní právní úpravě.

¹⁴ DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. Praha 2003. Beckovy právnické učebnice.

¹⁵ V první řadě jde o uložené povinnosti (tzv. mody) v rámci vydaných povolení k různým činnostem, např. povolení k nakládání s vodami dle ust. § 8 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), (dále „VodZ“), rozhodnutí o uložení preventivních opatření (např. dle ust. § 66 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), rozhodnutí o uložení nápravných opatření [např. dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, (dále „OdpZ“) atd.

¹⁶ Např. zda se jedná, či nejedná o vyhrazený či nevyhrazený nerost dle § 3 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), (dále „horní zákon“) či zda pozemek náleží do zemědělského půdního fondu (ZPF) ve smyslu zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, (dále „zákon o ochraně ZPF“) či zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa (PUPFL) dle ust. § 3 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon).

¹⁷ Např. vymezení, zda jde o povrchovou, nebo podzemní vodu dle § 3 odst. 3 VodZ.

¹⁸ Např. zda objekt je, či není vodním dílem dle ust. § 55 odst. 4 VodZ.

¹⁹ Např. pojem odpadu ve smyslu OdpZ či posouzení, zda je určitý typ výrobku obalem dle ust. § 2 zák. č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), (dále „zákon o obalech“).

²⁰ Např. ust. § 1 odst. 2 zák. č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

²¹ Např. určení, zda je činnost geologickou prací dle ust. § 2 odst. 6 zák. č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, či zda je činnost činností hornickou či činností prováděnou hornickým způsobem dle ust. § 4 zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, (dále „zákon o hornické činnosti“).

²² Např. určení druhu nakládání s povrchovými či podzemními vodami dle ust. § 8 odst. 4 VodZ.

²³ Např. rozhodování v pochybnostech o rozsahu povinnosti vlastníka pozemku, na kterém je stavba k vodohospodářským melioracím nebo její část, nebo v pochybnostech o rozsahu povinnosti správce vodního toku k zajištění funkce této stavby dle ust. § 56 odst. 5 VodZ.

opatření, pro případná sankční řízení, jakož i pro uplatnění dozorcí pravomoci inspekčních orgánů, zejména pak České inspekce životního prostředí. Platí ovšem, že rozhodování v pochybnostech není nutnou podmínkou pro provedení těchto řízení, nejedná se o řetězení správních aktů, a neexistuje-li rozhodnutí o odstranění pochybností, lze v těchto řízeních či jiných postupech předmětné skutečnosti vyhodnotit samostatně,²⁴ tedy posoudit věc jako předběžnou otázku.²⁵

Právní význam rozhodnutí v pochybnostech může být v neposlední řadě shledán i ve vztahu k ochraně práv jeho adresáta, kupř. rozhodnutí v pochybnostech, zda pozemek náleží do zemědělského půdního fondu,²⁶ má právní význam jakožto podklad pro zápis do katastru nemovitostí či pro postupy dle zákona o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Nelze pominout ani daňové aspekty²⁷. Přesah výsledku řízení o odstranění pochybností lze shledat i ve vztahu k existenci a obsahu soukromoprávních poměrů, výsledek posouzení může být určující kupř. pro nájemní vztahy či s ohledem na povinnost navázat smluvní vztahy se subjekty s příslušnou autorizací či oprávněním. Význam deklaratorním rozhodnutím lze v právu životního prostředí přisuzovat nejen v oblasti hmotněprávní. Z oblasti procesní lze zmínit úpravu rozhodování o účastenství ve správním řízení,²⁸ která se uplatní především v případech, kdy je třeba k vyjasnění okruhu účastníků řízení opatřit skutková zjištění, a jde tedy o skutkové pochybnosti při vymezení okruhu účastenství,²⁹ což typově připadá v úvahu často právě v řadě správních řízení na úseku životního prostředí či správních řízení s přesahem do oblasti životního prostředí.

Forma aktu k odstranění pochybností

Projev vůle správního orgánu směřující k odstranění pochybností má pravidelně formu rozhodnutí ve správním řízení. Forma správního rozhodnutí zjevně není samoučelná, aporobuje totiž možnost obrany proti výsledku posouzení. V oblasti veřejné správy lze uplatnit řádný opravný prostředek (odvolání) a proti rozhodnutí o něm lze podat správní žalobu. Otázka přípustnosti soudního přezkumu tohoto typu rozhodnutí prošla judikatorním vývojem. Lze nastínit, že původně byla nepřipustnost přezkumu dovozena³⁰ s odkazem na kompetenční vyluku vylučující z přezkumu rozhodnutí předběžné povahy,³¹ v jiném rozhodnutí³² Nejvyšší správní soud dovodil, že se vůbec nejedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 soudního řádu správního.³³ Náhled však následně přehodnotil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu³⁴ se závěrem, že rozhodnutí v pochybnostech rozhodnutím dle § 65 soudního řádu správního je a zároveň že tento typ rozhodnutí je způsobilý zasáhnout do právní sféry stěžovatele, a následně uzavřel, že tato rozhodnutí soudnímu přezkumu ve správním soudnictví zásadně podléhají, z čehož vychází i pozdější a dnes již konstantní judikatura.³⁵ Tím je v otázce určování právních vztahů v oblasti veřejné správy garantován přístup k soudní ochraně, obecná určovací žaloba v rámci českého správního soudnictví zakotvena není.³⁶

S výše uvedenými zárukami přezkumu, respektive prostředky právní obrany obecně se pojí otázka, zda je z uvedených důvodů ve všech případech odstraňování pochybností nutná forma rozhodnutí, či zdali případně nelze pro některé situace odstranění pochybností připustit rovněž některý z aktů s nižší

²⁴ Zvláštní úprava může stanovit opak, srov. úpravu povolování k využívání přírodních léčivých zdrojů či zdrojů přírodní minerální vody dle ust. § 12 odst. 1 zák. č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), dle níž lze povolení k využití zdroje vydat, pouze pokud jde o zdroj, o němž je vydáno osvědčení dle § 5 téhož zákona, které má formu rozhodnutí o tom, zda předmětný zdroj vykazuje vlastnosti přírodního léčivého zdroje nebo zdroje přírodní minerální vody.

²⁵ V civilním soudním řízení možnost prejudiciálně posoudit veřejnoprávní aspekty předmětu řízení (naplnění znaků účelové komunikace) připustil Ústavní soud (nález ÚS sp. zn. II. ÚS 3608/10 ze dne 21. 9. 2011), ovšem s dovětkem, že „s ohledem na zákonem vymezené kompetence i materiální možnosti jednotlivých orgánů státu by bylo daleko optimálnější, pokud by o naplnění sporných znaků účelové komunikace bylo rozhodováno ve správním řízení“.

²⁶ Ust. § 1 odst. 4 zákona o ochraně ZPF.

²⁷ Např. kategorizace pozemku pro účely zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

²⁸ Ust. § 28 SpŘ.

²⁹ Viz rozsudek NSS č. j. 2 As 8/2008-39 ze dne 19. 5. 2008, publ. pod č. 1657/2008 Sb. NSS, dále např. rozsudek KS v Ústí nad Labem čj. 15A 38/2010-31 ze dne 16. 1. 2013.

³⁰ Rozsudek NSS č. j. 6 As 7/2007-63 ze dne 30. 4. 2008.

³¹ Ust. § 70 písm. b) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „SŘS“).

³² Rozsudek NSS č. j. 1 As 62/2008-75 ze dne 27. 8. 2008.

³³ Vyluka ze soudního přezkumu dle ust. § 70 písm. a) SŘS.

³⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 89/2008-80 ze dne 24. 11. 2009.

³⁵ Např. rozsudek NSS č. j. 2 As 54/2011-63 ze dne 20. 4. 2012.

³⁶ Na rozdíl od některých zahraničních úprav. Srov. úpravu *allgemeine Feststellungsklage* v Německu – viz § 43 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546) geändert worden ist.

intenzitou právních účinků. Faktem je, že v některých případech odstraněním pochybností bezprostředně nedochází k vymezení povinností či omezení, které by dotčená osoba musela přímo začít plnit či respektovat; jde především o případy, kdy je závazně předepsán budoucí procesní postup či povinnost obstatat potřebná povolení, výjimky či jiné akty.

Kupříkladu právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí³⁷ pro účely odstranění důvodných pochybností o záměru či jeho zařazení dle přílohy k zákonu s uplatněním formy správního rozhodnutí nepočítá a tyto situace řeší zmocněním Ministerstva životního prostředí k vydání vyjádření, které se vydá do 15 dnů ode dne doručení „podnětu“ k vyjádření ministerstvu. Obdrženým sdělením se právní postavení žadatele fakticky nemění a výsledek posouzení toliko předurčuje proceduru budoucího posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Obdobně v oblasti integrované prevence před znečištěním Ministerstvo životního prostředí vydává v pochybnostech stanoviska k zařazování činností do působnosti tohoto zákona³⁸ či se uplatní nově zakotvená forma stanoviska orgánu ochrany přírody za účelem odstranění pochybností o závažnosti zásahu a jeho rozsahu z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem.³⁹

Dalším příkladem je právní úprava vydávání závazných stanovisek na úseku ochrany ovzduší⁴⁰, která pro účely odstranění pochybností týkajících se povinností žadatele o vydání závazného stanoviska předložit rozptylovou studii pro vymezené znečišťující látky stanoví formu vyjádření krajského úřadu, které je v dané věci závazné. Ani v tomto případě na žadatele v důsledku posouzení o vydání závazného stanoviska nedopadá soubor povinností a omezení, které by byly v rovině hmotněprávní bezprostředně určující pro jeho další činnost.

Obdobně je tomu v případě stanoviska příslušného speciálního stavebního úřadu k posouzení, zda se v konkrétním případě

jedná o specifickou stavbu zakládající působnost speciálního stavebního úřadu,⁴¹ přičemž stanovisko je určující výhradně pro další procesní postup. Ve výše uvedených případech lze patrně shledat za dostačující, pokud lze připustit, že adresát výše uvedených sdělení je oprávněn jejich obsah rozporovat v rámci následného řízení či jiných postupů, a to prostřednictvím stanoviska v řízení, uplatněním opravných prostředků, popř. iniciací opatření proti nečinnosti či dozorčích prostředků.

Rozhodnutí v pochybnostech, jakož i výše zmíněná vyjádření je dále nutné odlišit od institutu předběžné informace,⁴² taktéž uplatňovaného v oblasti životního prostředí, kdy složkové předpisy buď výslovně konkretizují, že jde o předběžnou informaci ve smyslu správního řádu,⁴³ či povaha zákonem zakotveného vyjádření v takovém předpise odpovídá pojmovým znakům předběžné informace dle správního řádu.⁴⁴ Z podstaty předběžné informace (ostatně i z jejího výslovného označení) plyne, že jde o úkon ryze informativní povahy, nesloužící k odstranění skutkových pochybností. Byť i posuzování žádosti o předběžnou informaci vykazuje určitou míru interpretace a aplikace právních norem, správní orgán pro účely posouzení žádosti o vydání předběžné informace předložené údaje pouze přejímá, aniž by k nastíněnému skutkovému stavu zaujímal vlastní odůvodněné závěry, což je naopak charakteristickým rysem rozhodování v pochybnostech. Zásadní rozdíly lze shledat rovněž mezi deklaratorním rozhodnutím a osvědčením. Zatímco deklaratorní rozhodnutí slouží k řešení sporné situace formou rozhodování ve správním řízení, osvědčení je úkon dle části čtvrté SpŘ vydávaný za účelem potvrzení určité nesporné skutečnosti.⁴⁵

Procesní aspekty řízení v pochybnostech

Pokud jde o zvláštní právní úpravu v předpisech v oblasti životního prostředí, předmětná ustanovení zakotvují v podstatě pouze

³⁷ Ust. § 23 odst. 3 zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

³⁸ Ust. § 29 písm. l) zák. č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

³⁹ Ust. § 67 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. 1. 2018.

⁴⁰ Ust. § 11 odst. 9 zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

⁴¹ Ust. § 15 odst. 3 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále „StZ“).

⁴² Ust. § 139 SpŘ.

⁴³ Např. ust. § 3a zákona o integrované prevenci.

⁴⁴ Např. ust. § 18 VodZ.

⁴⁵ Z těchto rozdílů vychází nejen doktrína, ale také jak soudobá judikatura (blíže např. rozsudek VS v Praze č. j. 7A 159/99-36 ze dne 27. 9. 2001, rozsudek NSS č. j. 2 As 83/2003-62 ze dne 2. 8. 2004), tak starší judikatura ve věcech správních (srov. nálež Boh. 283: „Občan československé republiky, jenž hodlá uzavřít sňatek manželský v cizině, má právní nárok na to, aby mu politický pořad vydal osvědčení o jeho osobní způsobilosti k sňatku. Vysvědčení jako takové pouhé osvědčení nesmí obsahovat řešení nějaké sporné otázky právní a nesmí se jevit jako nálež státní moci rozhodovací“).

předmět posouzení – nejčastěji jde o věc v právním smyslu či činnost – a věcnou příslušnost správního orgánu k provedení řízení, ve zbytku se subsidiárně aplikují ustanovení SpŘ. Společným znakem těchto řízení a základním předpokladem pro rozhodnutí ve věci, pravidelně v těchto parciálních úpravách *verbis expressis* vyjádřeným, je existence pochybností. Potřeba provést řízení a rozhodnout ve věci má zcela logicky smysl pouze v situacích sporných či nejasných. Existence pochybností je ovšem primárně prvkem procesní ekonomie, směřujícím k odbřeměnění státní správy v situacích, kdy o vyhodnocení skutkového stavu není sporu, z něhož plyne oprávnění správního orgánu předmětnou věc tímto formalizovaným postupem neposuzovat. Tento zákonný předpoklad pro provedení řízení proto nelze absolutizovat v tom smyslu, že by snad zpětně zjištěná absence pochybností o předmětu řízení implikovala nezákonnost vydaného rozhodnutí v pochybnostech. Zjištěná absence pochybností v probíhajícím řízení ovšem odůvodňuje zastavení řízení. Existence pochybností naopak nepatří mezi předpoklady pro provedení řízení o určení právního vztahu dle ustanovení správního řádu,⁴⁶ byť bude pravidelně průvodním jevem rovněž tohoto typu řízení. Existence pochybností je objektivní kategorií, subjektivní postoj žadatele či dotčených osob k předmětu posouzení, či snad dokonce subjektivní postoj úředních osob nehraje roli.

Pokud jde o zahájení řízení, ač tomu tak vždy v zákonech není, pravidlem by mělo být výslovné určení, zda se jedná o řízení zahajované z moci úřední, či řízení návrhové, zahajované na základě žádosti, popř. obě varianty.⁴⁷ Některé právní úpravy nadbytečně výslovně zmiňují i iniciaci řízení z podnětu jiného správního orgánu. Lze spekulovat, zda absence pravidla o způsobu zahájení řízení ve zvláštních zákonech⁴⁸ svědčí o úmyslu zákonodárce prostředek k určení právních vztahů svěřit jak do rukou dotčených osob, tak i k plnění úkolů v oblasti veřejné správy, či zda jde pouze o koncepční neujasněnost. Bez ohledu na to zřejmě za této situace přicházejí v úvahu obě varianty, tedy jak právo účastníka řízení domáhat se vydání takového

rozhodnutí, tak i iniciace řízení *ex officio*. Pokud zákon připouští možnost iniciace řízení oběma způsoby, teoreticky nelze vyloučit ani konkurenci těchto řízení, jelikož způsob zahájení řízení je způsobitelným odlišujícím prvkem obou řízení,⁴⁹ z čehož vychází i judikatura⁵⁰ s odkazem na výklad ustanovení o překážce litispendence,⁵¹ nicméně v praxi by zřejmě neměl být důvod pro opětovné zahájení „této“ řízení.

Zvláštní právní úpravy nevymezují typicky ani okruh účastníků řízení,⁵² za hlavního a jediného účastníka řízení dle ustanovení § 27 odst. 1 SpŘ je nutno považovat aktuálního vlastníka posuzovaného předmětu či osobu, která provádí nebo hodlá provádět posuzovanou činnost. Mimo okruh účastenství stojí nájemci, vlastníci sousedních pozemků či jiné zainteresované subjekty, jejichž oprávnění je odvozeno od vlastníka předmětu posouzení, a to pro nemožnost přímého dotčení jejich práv vydaným rozhodnutím. Případná žádost osob, kterým postavení účastníků řízení o vydání rozhodnutí v pochybnostech nesvědčí, je právně nepřípustná a její obsah lze snad vzít v úvahu pouze jako podnět k zahájení řízení z moci úřední.

Jde-li o řízení o žádosti, zvláštní právní úprava zpravidla nekonkretizuje žádné další náležitosti žádosti nad rámec požadavků stanovených správním řádem. U obecných náležitostí žádosti se lze pozastavit nad tím, co se v případě žádosti o vydání rozhodnutí v pochybnostech míní konkretizací návrhu, tedy co žadatel musí žádat, resp. čeho se domáhat.⁵³ Byť často sám žadatel bude mít konkrétní představu o obsahu rozhodnutí či snahu dosáhnout určitého pro něj příznivého výsledku posouzení, *a priori* nelze vyloučit ani obecně formulovanou žádost směřující k vydání deklaratorního rozhodnutí, aniž by žadatel specifikoval, s jakým závěrem má být věc posouzena. Bude-li se naopak žadatel domáhat konkrétního výsledku řízení, půjde z jeho strany o rozhodná tvrzení, k nimž se váže důkazní povinnost.⁵⁴ Pokud jde o dokazování, některé zvláštní úpravy v rámci řízení o odstranění pochybností ojediněle počítají i s uplatněním vyvratitelných domněnek,⁵⁵ či dokonce s uplatněním domněnek

⁴⁶ Ust. § 142 SpŘ.

⁴⁷ Např. ust. § 3 odst. 8 OdpZ.

⁴⁸ Např. ust. § 1 odst. 4 zákona o ochraně ZPF.

⁴⁹ VEDRAL, J., C. d.

⁵⁰ Rozsudek NSS č. j. 6 Ads 132/2012-58 ze dne 13. 6. 2013.

⁵¹ Ust. § 48 odst. 1 SpŘ.

⁵² Postavení účastníka řízení zřejmě nemá ani obec ve smyslu ust. § 115 odst. 4 VodZ, rozhodnutím v pochybnostech fakticky nemůže dojít k přímému ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí.

⁵³ Ust. § 45 odst. 1 SpŘ.

⁵⁴ Ust. § 52 SpŘ.

⁵⁵ Např. ust. § 3 odst. 3 OdpZ.

nevyvratitelných.⁵⁶ Validní se zdají být i úvahy *de lege ferenda*, pokud jde o využití těchto pomocných institutů v předprocesní fázi, zejména s ohledem na preventivní účel veřejnoprávní regulace v oblasti životního prostředí.

V řízení o žádosti obecně platí koncentrační zásada,⁵⁷ pokud ovšem účastník řízení v rámci odvolacího řízení vnese do řízení skutečnost či předloží důkazní návrh, které jsou s to zvrátit posouzení věci prvoinstančním orgánem, ač tak odvolatel mohl učinit již v řízení v prvním stupni, je otázkou, zda je namístě v souladu s koncentrační zásadou tento návrh bez dalšího odmítnout. V první řadě, nové skutečnosti či návrhy směřující k podpoře námitek proti nezákonnosti rozhodnutí (ať již z důvodu nedostatku skutkových zjištění, či pro nesprávné právní posouzení věci) možné jsou.⁵⁸ Jde-li o ostatní návrhy či nové skutečnosti, dle ustanovení § 50 odst. 3 SpŘ platí, že správní orgán je povinen dle zásady materiální pravdy⁵⁹ zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a dále že v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu, tedy bez ohledu na míru součinnosti s žadatelem, zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Výjimku z koncentrační zásady dovozil Nejvyšší správní soud nejen v oblasti správního trestání,⁶⁰ ale následně i obecně v řízeních o uložení právní povinnosti.⁶¹ Byť rozhodnutí o odstranění pochybností žádnou povinnost přímo neukládá, ve vztahu k předmětu posouzení definitivně určuje aplikovatelnost či neaplikovatelnost celého souboru práv a povinností. Nejde totiž o „klasické“ řízení o žádosti, z něhož by žadatel vzniklo oprávnění, ale o případ, kdy žadatel ze své vůle iniciuje objektivní posouzení věci. Pokud je základním smyslem řízení objektivní posouzení věci s výrazným akcentem na ochranu veřejného zájmu, nelze než dovést

povinnost správního orgánu přihlédnout ke všem relevantním skutečnostem, a to bez ohledu na to, kdy byly do řízení vneseny a kým. Reflexe nových skutečností či návrhů, které jsou s to ovlivnit posouzení posuzované věci, je proto za účelem objektivní posouzení věci plně namístě.⁶²

Nestanoví-li příslušná úprava jinak, v řízení o odstranění pochybností nemá místo projednací zásada, což je podstatným rozdílem oproti řízení o určení právního vztahu dle ustanovení správního řádu, kde je tomu naopak.⁶³ Na základě žádosti, ať již směřující pouze k vydání rozhodnutí, či ke konkrétnímu způsobu vyhodnocení, bude správní orgán ve věci povinen prostřednictvím meritorního rozhodnutí zaujmout své odůvodněné stanovisko, vycházející ze všech skutečností, které byly v řízení zjištěny.

Řízení o odstranění pochybností, byť směřuje k odstranění právních pochybností, klade ze své podstaty zvýšené nároky na zjišťování skutkového stavu. Přestože posouzení mnohdy zahrnuje i zkoumání znaků právních,⁶⁴ pokud jim zvláštní právní předpis přisuzuje relevanci, na výsledek řízení má zásadní vliv především zkoumání znaků faktických. Pravidelně tedy k posouzení věci nepostačí pouze opatření údajů z rejstříků, seznamů či evidencí a ve většině případů nebude možné věc posoudit bez zjištění konkrétních skutkových okolností. Principiálně jde o rozhodování *cum clausula rebus sic stantibus*, rozhodnutí ve věci vychází ze skutkového a právního stavu ke dni svého vydání.⁶⁵ Zásadní je proto požadavek na aktuálnost opatřených skutkových zjištění, což platí i v rámci instančního postupu při rozhodování se značným časovým odstupem po posouzení věci orgánem prvního stupně, kdy je nezbytné skutková zjištění znovu prověřit, případně aktualizovat a opětovně posoudit. Rozhodování o odstranění pochybností ojediněle vykazuje i prvky koordinace správních

⁵⁶ Mimo oblast životního prostředí srov. ust. § 24a odst. 4 zák. č. 387/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), který stanovuje: „Nelze-li po posouzení všech vlastností výrobku jednoznačně určit, zda je léčivým přípravkem nebo jiným výrobkem, platí, že se jedná o léčivý přípravek.“

⁵⁷ Ust. § 82 odst. 4 SpŘ.

⁵⁸ Srov. např. rozsudek KS v Plzni č. j. 30 A 56/2012-65 ze dne 23. 10. 2013.

⁵⁹ Rozhodnutí o odstranění pochybností by mělo z podstaty věci odpovídat požadavku zjištění omezené (racionalizované) materiální pravdy dle ust. § 3 SpŘ, tzn. zjištěnému stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

⁶⁰ Rozsudek NSS č. j. 1 As 96/2008-115 ze dne 22. 1. 2009.

⁶¹ Rozsudek NSS č. j. 5 As 7/2011-48 ze dne 7. 4. 2011.

⁶² Uplatnění koncentrační zásady v řízení o vydání rozhodnutí v pochybnostech dle § 3 odst. 3 lesního zákona naopak dovozil MS v Praze v rozsudku č. j. 5 Ca 184/2009-37 ze dne 24. 5. 2013 se závěrem, že nejde o věc správního trestání ani v daném případě nedochází k uložení právní povinnosti.

⁶³ Ust. § 142 odst. 3 SpŘ s odkazem na ust. § 141 odst. 4 SpŘ.

⁶⁴ Kupř. formálním znakem pozemku náležejícího do ZPF je údaj o druhu pozemku evidovaný v katastru nemovitostí. Začlenění pozemku jako součásti ZPF spočívá v kumulativním naplnění dvou předpokladů: V první řadě předmětný pozemek je anebo byl a nadále má být zemědělsky obhospodařován (znak faktický, materiální) a zároveň je v katastru nemovitostí označen druhem kultury uvedeným v § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF (znak právní, formální). Srov. rozsudek Vrhcního soudu v Praze sp. zn. 6A 905/94 ze dne 10. 11. 1995 nebo rozsudek MS v Praze č. j. 7A 305/2011-101-107 ze dne 2. 12. 2015.

⁶⁵ Viz též rozsudek NSS č. j. 1 As 68/2008-126 ze dne 17. 12. 2008, rozsudek NSS č. j. 1 As 24/2011-79 ze dne 7. 4. 2011 (shodně již rozsudek NSS sp. zn. 8179/25 ze dne 20. 10. 1925, publ. Boh. A. č. 5975/26).

orgánů, pokud jde o vyhodnocení objektu posouzení, a to jak pokud jde o koordinaci konzultativní,⁶⁶ tak i pokud jde o závaznou formu posouzení.⁶⁷

Jde-li o rozhodnutí ve věci, pozornost je třeba věnovat zejména výroku rozhodnutí ve věci, který musí především korespondovat s předmětem řízení tak, jak byl vymezen v žádosti či v oznámení o zahájení řízení z moci úřední. Výrok musí být precizován jako dostatečně přesný a určitý, aby byla vyloučena možnost rozhodnutí v pochybnostech vztáhnout na něco, co posouzeno nebylo či být nemělo. U věcí individuálně určených je situace o poznání jednodušší,⁶⁸ u věcí určených druhově⁶⁹ je nutno trvat na řádné specifikaci jak co do určení místa,⁷⁰ tak co do přesného popisu věci, včetně kvantitativního vymezení či bližšího popisu jiných charakteristických vlastností předmětu posouzení. Obdobné požadavky lze dovodit i na základě judikatury⁷¹ ve věci rozhodování v oblasti určování existence veřejně přístupných účelových komunikací. Nesprávné vymezení předmětu posouzení či jeho záměna se naopak zcela míjí účinkem, zakládá právní nejistotu a může vést k ohrožení či porušení veřejných zájmů či ke zbytečně vynaloženým nákladům dotčených osob či státu.

Opravné a dozorčí prostředky

Jde-li o uplatnění dozorčích prostředků, v případě právních vad rozhodnutí lze provést přezkumné řízení, včetně možnosti provést zkrácený přezkum. Ve vztahu k rozhodnutí v pochybnostech zřejmě nepřichází v úvahu uplatnění výluky z přezkumu dle ustanovení § 94 odst. 4 SpŘ, která vede k zastavení, popř. nezahájení přezkumného řízení; s ohledem na deklaratorní povahu rozhodnutí změnou posouzení k žádné újmě účastníkovi řízení přímo dojít nemůže, nehledě na to, že dosažení správnosti posouzení,

k němuž by přezkumné řízení směřovalo, nepochybně naplňuje veřejný zájem na provedení přezkumu. K případné újmě účastníka řízení může dojít pouze nepřímo, pokud by účastník na základě obsahu přezkoumávaného deklaratorního rozhodnutí činil navazující právní či faktické kroky. Byť by zrušení rozhodnutí v pochybnostech mohlo *ex post* zpochybnit zákonnost následně vydaných rozhodnutí, v rámci úvah o uplatnění dozorčích prostředků vůči těmto aktům či v rámci probíhajících přezkumných řízení by se ustanovení § 94 odst. 4 SpŘ již plně uplatnilo. Jde-li o určení právních účinků rozhodnutí, na přezkum tohoto typu rozhodnutí pro jeho specifika nedopadají pravidla dle § 99 odst. 2 a 3 SpŘ. Otázka určování účinků však reálný význam nemá, zrušením deklaratorního rozhodnutí s účinky *ex tunc* předně nelze negovat případnou dobrou víru adresáta přezkoumávaného rozhodnutí v mezidobí od vydání přezkoumaného rozhodnutí ani takové osobě upřít právo domáhat se eventuální škody dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.⁷²

Zjištěné nové skutečnosti či důkazy odůvodňují při splnění ostatních předpokladů obnovu řízení. Dojde-li u těchto prostředků nápravy k uplynutí lhůt pro jejich uplatnění,⁷³ lze opětovně provést řízení a vydat nové rozhodnutí v pochybnostech za účelem přehodnocení pravomocného výsledku řízení o odstranění pochybností. Překážka věci pravomocně rozhodnuté, vylučující možnost přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě, se neuplatní, jelikož rozhodnutím v pochybnostech žádné právo přiznáno či povinnost uložena přímo není. Taktéž podle teoretického klasifikačního kritéria správních aktů dle toho, zda se v důsledku vydání právní pozice jejich adresáta mění, či nikoli, v rámci něhož řadíme rozhodnutí v pochybnostech mezi akty negativní, novému projednání věci překážka *res*

⁶⁶ Srov. úpravu posuzování těžebního odpadu, které je výsledkem rozhodnutí ČBÚ, vydaného po projednání s dotčeným ústředním orgánem státní správy dle § 2 odst. 1 zák. č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, či rozhodování ČBÚ o tom, zda jde o výbušninu dle § 21 zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, na základě vyjádření Ministerstva vnitra, Ministerstva obrany a Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva či rozhodnutí MŽP o tom, zda je určitý typ výrobku obalem dle § 32 písm. m) zákona o obalech, vydané po projednání s MZe.

⁶⁷ Srov. např. úpravu dle § 3 horního zákona, pokud jde o rozhodování MPO o tom, zda je nerost nerostem vyhrazeným, či nevyhrazeným, v dohodě s MŽP.

⁶⁸ Např. vymezení stavby vodního díla, příslušné parcely apod.

⁶⁹ Např. stavební odpad, výkopová zemina, odpadní vody apod.

⁷⁰ Specifikaci veřejné cesty lze vyjádřit i geometrickým plánem; srov. VARVAŘOVSKÝ, P. – MOTEJL, O. a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vyd. Praha 2011, str. 36.

⁷¹ Srov. rozsudek KS v Ostravě č. j. 22 Ca 333/2008-46 ze dne 12. 3. 2009, z něhož lze citovat, že „[výrok] musí být určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována [...]“, a dále že „jen takové určité rozhodnutí je způsobilé napevno postavit existenci dané účelové komunikace a zabránit případným sporům do budoucna ohledně rozsahu práv a povinností s jejím užíváním spojených [...]“.

⁷² JEMELKA, L. – PONDĚLÍČKOVÁ, K. – BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha 2016, str. 547.

⁷³ Ust. § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 SpŘ, pokud jde o přezkumné řízení, a ust. § 100 odst. 2 a 3 SpŘ v případě obnovy řízení.

administrata obecně nebrání.^{74, 75} Nelze vyloučit, že iniciativa k přehodnocení může vzejít i ze strany dotčené osoby, kdy se žadatel bude podáním nové žádosti domáhat opětovného projednání a přehodnocení věci ve svůj prospěch.⁷⁶ V případě bezdůvodnosti takové žádosti je namísto řízení o nové žádosti bez dalšího zastavit.⁷⁷

S výše uvedeným se pojí otázka, jak přistupovat k existujícímu rozhodnutí v pochybnostech, u něhož se následně zjistí, že jeho obsah neodpovídá realitě, ať již z důvodů existujících v době jeho vydání, či z důvodů nastalých po vydání rozhodnutí. Vyjma případů nicotnosti jde o akt s presumovanou správností, což má nejen dopad na postavení jeho adresátů či dalších dotčených osob, ale i zásadní konsekvence pro činnost správních orgánů, které jsou obsahem rozhodnutí vázány.⁷⁸ Pokud by na obsahu rozhodnutí záviselo řešení otázky v jiném řízení, šlo by o rozhodnutí o předběžné otázce, jímž je správní orgán vázán. Existence rozhodnutí tedy brání správnímu orgánu posoudit tuto dílčí otázku autonomně, resp. opačným způsobem, což může být překážkou pro provedení jiných řízení. Řešením je pak buď možnost uplatnit dozorčí prostředek v podobě přezkumného řízení, či provést nové řízení v pochybnostech.

V oblasti správního trestání se jeví jako nepřijatelný eventuální sankční postih jednání objektivně vzato protiprávního, pokud by delikvent v dobré víře vycházel z vydaného rozhodnutí v pochybnostech;⁷⁹ realizací správní odpovědnosti by došlo k nepřijatelnému narušení principu důvěry jednotlivce v rozhodovací činnosti státu.⁸⁰ Výsledek řízení o odstranění pochybností může v oblasti správního trestání představovat překážku pro zahájení a provedení trestního řízení, a to zřejmě i v situaci, kdy by předmětné rozhodnutí v pochybnostech bylo vydáno až po spáchání skutku. Zahájit a provést trestní řízení by bylo zřejmě možné až po opětovném rozhodnutí v pochybnostech.⁸¹

I mimo oblast správního trestání v obecné rovině platí, že v případě potenciální kolize s obsahem vydaného rozhodnutí v pochybnostech by patrně vůbec nebylo možné zahájit ani jiná správní řízení. Byl-li by ovšem v konkrétním případě mezi obsahem vydaného rozhodnutí v pochybnostech a reálným skutkovým stavem zcela zjevný rozpor, je zřejmě namísto u některých typů řízení zvažovat, zda by za účelem odvrácení nebo zmírnění hrozících či nastalých škod prostřednictvím bezprostředně provedeného řízení nebylo možno reálný skutkový stav reflektovat,⁸² byť v kolizi s existujícím rozhodnutím v pochybnostech, a předmětné řízení provést. V opačném případě by byl s ohledem na časový průběh přehodnocení rozhodnutí v pochybnostech zmařen účel, k jehož naplnění má takové řízení sloužit. Jakkoli je vázanost vydanými rozhodnutími obecně platným principem, jeho uplatnění je v krajních případech nutno zvažovat, a to s přihlédnutím k základním zásadám činnosti správních orgánů, výslovně pak s požadavkem, aby bylo přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem, odpovídalo okolnostem daného případu a zároveň aby nekolidovalo s principem materiální pravdy.

Řízení o určení právního vztahu dle správního řádu

Řízení o určení právního vztahu, zařazené v ustanovení § 142 v rámci hlavy IV části třetí SpŘ, je výlučně řízením návrhovým, směřujícím k vydání rozhodnutí o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Pojem „právní vztah“ nelze v kontextu ustanovení chápat pouze v oblihačněprávním smyslu,⁸³ a předmětem řízení tak bude naopak pravidelně (převážně) určení vzniku, trvání, zániku a případně rozsahu jednotlivých veřejných subjektivních práv či právních povinností.

⁷⁴ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha 2012. Beckovy právnické učebnice.

⁷⁵ K (ne)uplatnění zásady *ne bis in idem* dle ust. § 48 odst. 2 SpŘ srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 146/92-24 ze dne 31. 12. 1993, z něhož lze citovat: „V řízení před správními orgány platí obecná právní zásada *non bis in idem*; lze ji dovodit z principu materiální právní moci. Ten v sobě zahrnuje i nezměnitelnost rozhodnutí, tj. nenarušitelnost vzniklých, změněných nebo zaniklých hmotněprávních subjektivních oprávnění a povinností. To platí bez ohledu na to, zda procesní předpis zákaz dvojího projednání téže věci explicitně stanoví (srv. např. § 159 odst. 3 o.s.ř.), nebo nikoli.“ Dále např. rozsudek NSS č. j. 8 As 171/2014-67 ze dne 6. 10. 2015, který rovněž váže uplatnění zásady *ne bis in idem* na konstitutivní správní akty.

⁷⁶ Je na žadateli, aby uvedl dostatek důvodů či navrhl dostatek důkazů, které bude namísto v novém řízení prověřit a posoudit. Viz rozsudek NSS č. j. 1 As 1/2010-70 ze dne 25. 2. 2010.

⁷⁷ Ust. § 102 odst. 4 SpŘ.

⁷⁸ Ust. § 73 odst. 2 SpŘ dopadá obecně jak na konstitutivní rozhodnutí, tak na rozhodnutí deklaratorní. Taktéž rozsudek NSS č. j. 3 As 36/2014-68 ze dne 22. 1. 2015, popř. rozsudek NSS č. j. 9 As 137/2013-87 ze dne 31. 7. 2017 (bod 33 odůvodnění).

⁷⁹ Takový stav může být dle okolností případu vyhodnocen jako okolnost vylučující protiprávnost.

⁸⁰ Např. rozhodnutí Ústavního soudu č. j. 1. ÚS 163/02 ze dne 9. 11. 2004 či rozsudek NSS č. j. 1 As 188/2012-30 ze dne 18. 4. 2013.

⁸¹ Nadto s rizikem, že v mezidobí může dojít k uplynutí prekluzivních lhůt pro uplatnění odpovědnosti za přestupek.

⁸² To by umožnilo vydat meritorní rozhodnutí, popř. předběžné opatření.

⁸³ Uplatnění řízení o určení právního vztahu dle ust. § 142 SpŘ je připuštěno i pro některé sporné otázky veřejnoprávních smluv – viz rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014-52 ze dne 28. 8. 2014. Tato forma správní činnosti má v oblasti životního prostředí rovněž uplatnění.

Základním předpokladem pro provedení řízení je skutečnost, že určení je nezbytné pro uplatnění práv žadatele, což musí v řízení tvrdit a prokázat žadatel.⁸⁴ Naopak existence pochybností mezi zákonné předpoklady pro provedení řízení o určení právního vztahu nepatří, typicky ale budou průvodním jevem těchto řízení, což je rozdíl oproti vydávání osvědčení. Negativní podmínkou řízení je pak nemožnost předmětný právní vztah řešit v jiném řízení a zároveň nemožnost o takovém vztahu vydat osvědčení. Zmíněnou formulací „řešit“ zákonodárce odkazuje na široký okruh eventuálních řízení, čímž redukuje počet případů, ve kterých by řízení o určení právního vztahu eventuálně přicházelo v úvahu. Zákonodárcem jsou míněny nejen případy řízení, ve kterých je otázka určení právního vztahu přímo předmětem rozhodování, ale i situace, kdy je předmětná otázka pouze určující pro výsledek řízení.

Judikatura⁸⁵ ve vztahu k rozsahu aplikovatelnosti řízení o určení právního vztahu rovněž restriktivně dovodila, že pokud lze vést řízení, v jehož rámci je možné posoudit existenci určitého právního vztahu, byť třeba jen jako otázku předběžnou, nelze se domáhat vydání deklaratorního rozhodnutí dle ustanovení § 142 SpŘ. Je třeba zdůraznit, že potenciální možnost řešit okolnosti právního vztahu v jiném řízení je vždy nutno zvažovat *in concreto*, tedy posoudit s ohledem na obsah žádosti, zda žadatel má, či nemá jinou právní možnost dosáhnout vyřešení předložené otázky způsobem, který by korespondoval s deklarovanými důvody žadatele k podání této žádosti. Část komentářové literatury⁸⁶ zastává stanovisko, že budou-li splněny podmínky pro vydání osvědčení nebo posouzení sporné otázky v jiném řízení, půjde o nepřijatelnou žádost a správní orgán by měl řízení o určení právního vztahu zastavit. Byť některé případy nemusejí být příliš komplikované, tyto závěry správního orgánu jsou činěny již *in meritum*, a proto je naopak namístě při naplnění dikce ustanovení § 142 odst. 2 SpŘ podanou žádost zamítnout, shodně jako v případě vyhodnocení skutečnosti, že žadatel neprokázal, že určení právního vztahu je nezbytně nutné pro uplatnění jeho práv.

Jde-li o uplatnění řízení dle ustanovení § 142 SpŘ v oblasti práva životního prostředí,

lze poukázat v první řadě na to, že pokud tzv. složkové zákony vůbec nezakotvují možnost rozhodnout o určitém objektu posouzení, při splnění ostatních zákonných předpokladů je možné využít obecného ustanovení § 142 SpŘ.⁸⁷ Tím se ovšem možnost jeho uplatnění nevyčerpává, a to s ohledem na správním řádem výslovně aprobovanou možnost provést řízení i o takovém vztahu, který ke dni vydání již neexistuje, ale v minulosti existoval.^{88, 89}

Zvláštní právní úprava rozhodování v pochybnostech v oblasti životního prostředí s ohledem na svůj preventivní účel zpravidla neumožňuje právně posoudit stav, který existoval v minulosti, ale v současnosti již pomínil, tedy počítá pouze s vyjasněním aktuálního skutkového stavu. Tato dualita procesních úprav tak umožňuje aplikovat ustanovení § 142 SpŘ i ve vztahu k objektům posouzení běžně podléhajícím zvláštní právní úpravě, a to v případě potřeby retrospektivního právního posouzení. Nemožnost deklarovat stav do minulosti dle zvláštní úpravy může v řízení o odstranění pochybností dle zvláštních právních předpisů vyústit v zastavení řízení, pokud v průběhu řízení zanikne předmět posouzení či bude zjištěno, že od počátku řízení neexistoval.⁹⁰ Probíhající řízení dle zvláštního právního předpisu nebude v těchto případech možno ani transformovat do řízení o určení právního vztahu dle správního řádu, jelikož jde o typově odlišná řízení s rozdílnými předpoklady pro jejich provedení.

Závěr

Ze účelem zajištění řádného fungování veřejnoprávní regulace v oblasti životního prostředí se předně nelze ve všech případech spolehnout pouze na presumovanou znalost právní úpravy ze strany jejich adresátů. Lze dospět k tomu, že institut odstranění pochybností v oblasti životního prostředí představuje významný prostředek k zajištění ochrany dílčích environmentálních zájmů na úseku všech složek životního prostředí. O uvedeném svědčí i podaný přehled rozhodnutí v pochybnostech, dokladující výskyt tohoto institutu napříč složkovými zákony v oblasti ochrany životního prostředí. Jako nezbytné se v neposlední řadě jeví i řádné uplatňování svěřených pravomocí při odstraňování

⁸⁴ Viz též rozsudek MS v Praze č. j. 11A 116/2014-32 ze dne 12. 10. 2015.

⁸⁵ Rozsudek NSS č. j. 10 As 117/2016-64 ze dne 7. 7. 2016.

⁸⁶ POTĚŠIL, L. In: Potěšil, L. – Hejč, D. – Rigel, F. – Marek, D. *Správní řád. Komentář*, Praha 2015.

⁸⁷ Shodně též závěr č. 118 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012.

⁸⁸ VEDRAL, J., C. D.

⁸⁹ Viz též závěry rozsudku KS v Brně č. j. 30 Ca 49/2008-57 ze dne 19. 2. 2010.

⁹⁰ V řízení o žádosti dle ust. § 66 odst. 1 písm. f) SpŘ, v řízení *ex officio* dle ust. § 66 odst. 2 SpŘ.

pochybností, což by měl být pro vykonavatele státní správy na úseku ochrany životního prostředí jeden z klíčových úkolů.

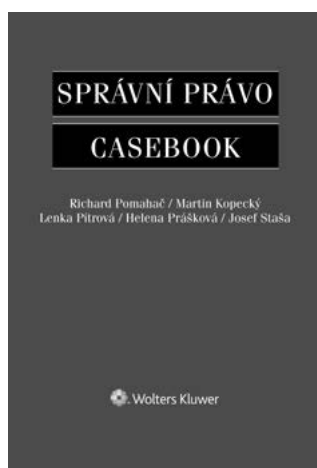
Byť lze v případech zmíněných v textu připustit i formu aktu s nižší intenzitou právních účinků, pro účely odstraňování pochybností dominuje forma správní činnosti individuálně rozhodovací s výsledkem správního rozhodnutí. Forma správního rozhodnutí není samoúčelem, především s ohledem na závazné právní důsledky rozhodnutí v pochybnostech, jímž je v mezích příslušné právní úpravy *de facto* rozhodováno o aplikovatelnosti celého komplexu právních norem. Forma správního rozhodnutí umožňuje jeho adresátům uplatnit prostředky nápravy, a to nejen v oblasti veřejné správy, ale dle dnes již ustálené judikatury i ve správním soudnictví.

S formou rozhodnutí jakožto výsledku posouzení se pojí otázky související s procesními aspekty řízení. Procesní materie ve zvláštních předpisech v oblasti životního prostředí je minimalistická, mnohdy chybí výslovná pravidla pro zahájení řízení; v takových případech lze dovozovat možnost zahájit řízení jak z moci úřední, tak i na žádost. Hlavním a jediným účastníkem řízení je buď vlastník

objektu posouzení, či osoba, jejíž činnosti se posouzení týká. Specifika řízení o odstranění pochybností lze shledat, i pokud jde o zjišťování skutkového stavu. V prvé řadě lze konstatovat, že řízení o odstranění pochybností klade ze své povahy zvýšené nároky na zjišťování skutkového stavu. Ochrana veřejného zájmu je zajištěna především naplněním požadavku objektivitu a úplnosti skutkových zjištění, vycházejícího z vyhledávací zásady, která se uplatní v řízení v prvním stupni a v kontextu instančního postupu pak představuje výjimku ze zásady koncentrace řízení. Pokud jde o rozhodnutí ve věci, obzvláště v případě rozhodnutí o odstranění pochybností musí být výrok dostatečně přesný a určitý a musí korespondovat s předmětem řízení.

Ve vztahu k rozhodnutí o odstranění pochybností lze uplatnit přezkumné řízení a obnovu řízení, jakož i vydat nové rozhodnutí v pochybnostech. Široké uplatnění má v oblasti ochrany životního prostředí i řízení o určení právního vztahu dle ustanovení § 142 SpŘ, a to nejen v případech, kdy zvláštní právní úprava rozhodování v pochybnostech nezakotvuje, ale i v situacích, kdy je nutno posoudit již zaniklé právní poměry.

KNIŽNÍ TIP



Správní právo – Casebook

Richard Pomahač, Martin Kopecký, Lenka Pítrová, Helena Prášková, Josef Staša

Učebnice představuje správní právo v České republice v ojedinělé formě. Je připravená na bázi soudních rozhodnutí, zdůrazňuje dynamičnost tvorby a aplikace práva a inspiruje tedy čtenáře svým důrazem na nehotové odpovědi, namísto odpovědí perfektních. V tomto ohledu je velmi blízká realitě správního práva. Realistický pohled totiž vede ke zjištění, že pravidla je nutné hledat souběžně v legislativě i v judikativě a že i tak se občas jednoznačného výsledku nedobereme. Casebook správního práva tedy není jen klíčem k zákonodárství a soudnictví, ale především nástrojem pro porozumění veřejné správě.

Casebook je rozčleněn na 94 částí, z nichž každá je věnována některému klíčovému soudnímu rozhodnutí. Rozhodnutí předchází úvod o skutečnostech a průběhu řízení, následuje citace z odůvodnění a výroku a každá část je uzavřena komentářem autorů k příslušnému rozhodnutí.

Objednat můžete na obchod.wolterskluwer.cz