

Veďte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Co dělat při zrušení závazného stanoviska dotčeného správního orgánu během odvolacího řízení?

V rámci rozhodování o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu se přezkoumávají i závazná stanoviska dotčených orgánů, která byla podkladem pro toto rozhodnutí. Výsledkem může být jejich potvrzení, změna či zrušení. Znamená jejich zrušení nutně také zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně, a potažmo oddálení konečného rozhodnutí věci o řadu měsíců až několik let?

Závazné stanovisko zaujímá mezi podklady správního řízení výsadní postavení, jelikož nepodléhá hodnocení správním orgánem, který řízení vede a je pro výsledek řízení do značné míry určující. Zatímco souhlasné závazné stanovisko neznámá, že žádosti bude vyhověno (jsou zde další závazná stanoviska a jiné podklady), jediné nesouhlasné závazné stanovisko musí nutně vést k zamítnutí žádosti. Pokud dotčený správní orgán vydá sice souhlasné závazné stanovisko, podmíní jej však splněním určitých požadavků, musí správní orgán rozhodující o žádosti splnění těchto požadavků zajistit, typicky jejich přenosem do výroku rozhodnutí.

Závazné stanovisko tak je pro rozhodnutí správního orgánu zásadní, samo však rozhodnutím není a odvolání proti němu podat nelze. Lze se sice domáhat jeho přezkumu správním orgánem nadřízeným tomu, který závazné stanovisko vydal, v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu, toto řízení však příslušný nadřízený správní orgán zahajuje vždy z moci úřední. Účastník řízení, v němž má závazné stanovisko sloužit jako podklad pro rozhodnutí, může dát k provedení tohoto přezkumného řízení toliko podnět. Výsledkem přezkumného řízení, je-li provedeno, může být změna nebo zrušení závazného stanoviska. Pokud se ukáže, že závazné stanovisko není nezákonné, přezkumné řízení se zastaví.

Možnosti obrany proti změně či zrušení závazného stanoviska závisí na povaze úkonu, kterým bylo zrušeno či změněno, tedy zda jde o další závazné stanovisko nebo rozhodnutí. V případě rozhodnutí pak možnosti obrany závisí ještě na tom, zda jde o rozhodnutí z pohledu § 67 správního řádu, proti němuž lze podat odvolání (a proti rozhodnutí o tomto odvolání správní žalobu), nebo o rozhodnutí pouze z pohledu § 65 soudního řádu správního, proti němuž lze podat správní žalobu. V minulosti již správní soudy dospěly u několika úkonů k závěru, že sice nejsou rozhodnutím ve smyslu správního řádu, o rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního však jde. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 8/2018-76 ze dne 15. prosince 2020 však vyjasnilo, že úkon rušící nebo měnící závazné stanovisko rozhodnutím není. Vzhledem k tomu, že byl vydán v přezkumném řízení, je vyloučen i jeho přezkum v dalším přezkumném řízení.

Další možnost přezkumu závazného stanoviska se naskýtá v rámci řízení o odvolání proti rozhodnutí, pro které bylo podkladem. Toto odvolání totiž může mířit i proti obsahu závazného stanoviska a je pak quasi opravným prostředkem proti němu. Například pokud byla v důsledku nesouhlasného závazného stanoviska zamítnuta žádost, žadatel v odvolání proti rozhodnutí o jejím zamítnutí nemůže (úspěšně) namítat, že žádosti mělo být vyhověno i přes nesouhlasné závazné stanovisko. Správní orgán neměl s ohledem na takové závazné stanovisko jinou možnost, než žádost zamítnout. V odvolání však lze argumentovat, proč mělo být vydáno závazné stanovisko souhlasné. Závazné

stanovisko je nicméně závazné i pro odvolací správní orgán. Na tuto skutečnost pamatuje § 149 odst. 7 správního řádu, podle nějž si v takovém případě odvolací správní orgán vyžádá od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal, jeho potvrzení či změnu. Výsledkem tohoto přezkumu nicméně může být a v praxi i bývá též zrušení závazného stanoviska, byť správní řád o něm nehovoří. Typicky půjde o situaci, kdy není závazné stanovisko dostatečně odůvodněno nebo bylo samo vydáno na základě nedostatečných podkladů a nadřízený dotčený správní orgán nemá na základě čeho posoudit, zda je správné.

Opět není zřejmá povaha úkonu, jímž je závazné stanovisko případně změněno či zrušeno, a potažmo možnost jeho přezkumu. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení netýká. Nicméně tato povaha by z logiky věci měla být stejná jako u úkonu vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu.

Jak řešit situaci, kdy jedním z uvedených postupů **bylo v průběhu odvolacího řízení zrušeno kladné závazné stanovisko, které bylo podkladem pro odvoláním napadené rozhodnutí?**

Musí odvolací správní orgán rozhodnutí zrušit a věc vrátit do první instance k novému projednání, během nějž bude (v lepším případě) opatřeno nové kladné závazné stanovisko a vydáno nové rozhodnutí a řízení se značně protáhne?

Pro úplnost je nutné dodat, že toto vymezení „časového okna“, v němž ke zrušení došlo, je zásadní. Postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu závazné stanovisko jindy zrušit nelze. V přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu k tomu však dojít může. Zahájit toto řízení sice lze ve lhůtě jednoho roku od právní moci rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem, to však podle mého názoru nevyklučuje jeho zahájení i před právní mocí tohoto rozhodnutí či před jeho vydáním. Dojde-li ke zrušení závazného stanoviska v průběhu prvního stupně řízení a nebude vydáno nové (kladné), žádost bude zamítnuta. Bude-li závazné stanovisko zrušeno až po pravomocném skončení řízení (ať bylo podáno odvolání, či nikoli), je to důvod pro jeho obnovu.

Správní řízení je ovládáno tzv. zásadou jednotnosti řízení. To znamená, že řízení od jeho zahájení do jeho skončení v posledním stupni tvoří jeden celek a podklady pro rozhodnutí lze opatřovat a skutková zjištění na jejich základě utvářet v obou stupních řízení. Výjimku představuje úprava koncentrace řízení v § 82 odst. 4 správního řádu, podle nějž se k novým skutečnostem a důkazním návrhům uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Správní orgán, který v souladu s § 3 správního řádu musí zjistit skutkový stav, o němž nejsou pochybnosti a k tomu si podle § 50 odst. 2 správního řádu opatřit podklady však těžko může opožděná skutková tvrzení a důkazní návrhy ignorovat.

Možnost doplňovat podklady pro rozhodnutí v průběhu odvolacího řízení vyplývá i z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu ukládajícího odvolacímu správnímu orgánu povinnost umožnit účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí pořízeným v průběhu odvolacího řízení. Všechny podklady pro rozhodnutí tedy nemusí nejprve „projít“ prvním stupněm řízení.

Samozřejmě by se neměla v odvolacím řízení měnit/doplňovat podstatná část podkladů, aby se skutkový stav, na jehož základě bude rozhodovat odvolací správní orgán, zásadně nelišil od stavu, na jehož základě rozhodoval správní orgán prvního stupně. Pak by odvolací správní orgán fakticky rozhodl jako jediná instance, jelikož proti jeho rozhodnutí se nelze odvolat. Opatřování nových pokladů pro rozhodnutí však je zásadně možné a závazná stanoviska dotčených správních orgánů nejsou v tomto směru výjimkou. Je tedy **možné, aby podkladem pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu bylo závazné stanovisko, které nebylo podkladem pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.**

Podstatné je, aby se ostatní účastníci řízení mohli k tomuto závaznému stanovisku, resp. obecně ke všem podkladům pro rozhodnutí vyjádřit. Odvolací správní orgán by je tedy měl informovat, že nové závazné stanovisko (jiný podklad pro rozhodnutí) opatřil a oni se k němu mohou vyjádřit. Může tak

učinit až na konci odvolacího řízení po shromáždění všech nových podkladů pro rozhodnutí, byť právě v případě nových závazných stanovisek je vhodné, aby tak učinil ihned po jejich opatření.

Také na závazná stanoviska opatřená až v průběhu odvolacího řízení je nutné přiměřeně aplikovat § 149 odst. 7 správního řádu. To znamená, že pokud některý účastník řízení ve svém vyjádření k nim napadne jejich obsah, **musí odvolací správní orgán tyto námitky předložit správnímu orgánu nadřízenému dotčenému správnímu orgánu**, který nové závazné stanovisko vydal, k potvrzení či změně (případně zrušení) tohoto stanoviska. O věci může rozhodnout až po skončení přezkumu závazného stanoviska a na základě jeho výsledku.

Je však nutné zdůraznit, že **účastníci řízení musí napadat obsah nového závazného stanoviska**, nikoli například procesní postup odvolacího správního orgánu. Pokud účastníci řízení pouze namítají, že v průběhu odvolacího řízení nelze použít závazné stanovisko vydané až v jeho průběhu, jelikož nebylo podkladem pro rozhodnutí v prvním stupni řízení, nenapadají jeho obsah. S takovou procesní námitkou se **vypořádá sám odvolací správní orgán, aniž by námitky předkládal správnímu orgánu nadřízenému dotčenému správnímu orgánu, který nové závazné stanovisko vydal.**

Tento postup pak platí nejen v případě, že je nové závazné stanovisko v průběhu odvolacího řízení opatřeno v návaznosti na zrušení předchozího, ale ve všech případech, kdy bylo v odvolacím řízení opatřeno nové závazné stanovisko. Jde například také o situaci, kdy správní orgán prvního stupně závazné stanovisko dotčeného správního orgánu nevyžadoval, jelikož si neuvědomil, že se jím vydané rozhodnutí dotýká veřejných zájmů chráněných tímto dotčeným správním orgánem a jeho závazné stanovisko je nutné. Odvolací správní orgán může toto opomenutí sám napravit a buď závazné stanovisko přímo opatřit, nebo jeho opatření uložit účastníkovi řízení. Případně došlo v odvolacím řízení ke změně podkladů pro vydání závazného stanoviska a nové závazné stanovisko se vyjadřuje právě k této změně (a použije se ve spojení s původním závazným stanoviskem).

Popsaný postup „posvětil“ i Nejvyšší správní soud například v rozsudku č. j. 10 As 211/2017-47 ze dne 18. dubna 2018 nebo č. j. 1 As 208/2018-30 ze dne 24. října 2019. Může přispět ke zkrácení délky řízení oproti situaci, kdy by opatření nového závazného stanoviska v odvolacím řízení muselo vést ke zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Vzhledem k délce správních řízení v České republice je přitom nutné vítat každý postup, který k tomuto zkrácení vede.



Mgr. Jan Pořízek,
advokát

Mališ Nevrkla Legal

Advokátní kancelář / Attorneys At Law

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář](#)

Kováků 554/24
150 00 Praha 5

Tel.: +420 296 368 350

Fax: + 420 296 368 351

e-mail: jan.porizek@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)