

29. 11. 2016

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

Jak je to tedy s tím přezkumem závazných stanovisek?

Jedním z klíčových momentů pro úspěch žádosti o vydání správního rozhodnutí je získání souhlasného závazného stanoviska, jímž se k žádosti vyjadřuje jiný (dotčený) správní orgán. Pokud totiž toto stanovisko znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán rozhodující o žádosti ji musí bez dalšího zamítnout. Ani po získání souhlasného stanoviska nemá sice žadatel vyhráno, jelikož žádost může být zamítnuta i z jiného důvodu (například pro nesouhlasné závazné stanovisko jiného dotčeného orgánu), nepochybně je však na dobré cestě. Úměrně významu závazného stanoviska je tudíž významná též otázka možností jeho přezkumu ve správním, a zejména v soudním řízení.

Mališ Nevrkla Legal
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

Pro posouzení možností obrany proti (nesouhlasnému) závaznému stanovisku je v první řadě podstatná jeho povaha, tedy zda jde o správní rozhodnutí, proti němuž lze podat odvolání, a zejména správní žalobu, nebo o úkon podle čtvrté části správního řádu, proti němuž se takřka bránit nelze. Vzhledem k tomu, že v obou případech může být závazné stanovisko změněno nadřízeným dotčeným orgánem v přezkumném řízení zahájeném z moci úřední, nabízí se též otázka, jakou povahu má jeho rozhodnutí a jak se lze proti němu bránit.

Otázkou povahy závazného stanoviska se Nejvyšší správní soud zabýval takřka od svého vzniku. Univerzální odpověď na tuto otázku přitom dát nemohl, jelikož v právních předpisech byly za závazná stanoviska označovány úkony s různými účinky. Ostatně v té době ani neexistovala obecná úprava závazných stanovisek, kterou přinesl až nový správní řád z roku 2004. Právě tyto účinky, nikoli formální označení úkonu, je přitom pro posouzení, zda jde o rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu, nebo jiný úkon rozhodující. Jde-li pouze o podklad pro vydání (konečného) rozhodnutí, mělo by se jednat o jiný úkon (nikoli rozhodnutí). Pokud však zakládá, mění, ruší či závazně určuje práva a povinnosti, jde bez ohledu na formální označení o správní rozhodnutí. V pochybnostech je přitom nezbytné úkonu povahu rozhodnutí přiznat a jeho přezkum ve správním soudnictví připustit.

Tak například rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v rozhodnutí ve věci spis. zn. 8 As 47/2005 ze dne 21. října 2008 (Sb. NSS č. 1764/2009) k závěru, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Podléhá proto samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.

V rozsudku ve věci spis. zn. 2 As 75/2009 ze dne 23. srpna 2011 (Sb. NSS č. 2434/2011) však rozšířený senát dospěl (nyní již ve vztahu k obecné úpravě podle nového správního řádu) k opačnému závěru, že **závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutím ve smyslu správního řádu ani soudního řádu správního**, neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. **Jejich soudní přezkum**

je umožněn až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí, jehož vydání jimi bylo podmíněno.

Tím měl rozšířený senát na mysli § 75 odst. 2 soudního řádu správního, podle nějž soud přezkoumá k žalobní námitce též zákonnost jiného úkonu správního orgánu, pokud byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, soud jím není sám vázán a zákon žalobci neumožňuje takový úkon napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Je však nutné zdůraznit, že citovaný názor se vztahuje pouze na závazná stanoviska odpovídající zákonné definici tohoto úkonu v § 149 správního řádu. Pokud je za „závazné stanovisko“ označen úkon, který materiálně této definici neodpovídá, nelze jeho přezkum bez dalšího vyloučit.

Jako příklad lze uvést závazné stanovisko k určitým stavebním pracím na kulturní památce nebo v památkové zóně nebo v ochranném pásmu kulturní památky, památkové rezervace, či památkové zóny podle zákona o státní památkové péči. To je totiž podle samotného zákona závazným stanoviskem pouze pokud se vydává pro řízení vedené stavebním úřadem či k politice územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentaci. V tomto případě ovšem nejsou „závazným stanoviskem“ ve smyslu § 149 správního řádu, jelikož politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace není rozhodnutím, ale jiným závazným podkladem. V ostatních případech je toto závazné stanovisko samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení. V obou případech jsou ovšem tyto úkony zákonem (formálně) označeny za závazné stanovisko.

Závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu tedy není správním rozhodnutím a není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jeho **přezkum však úplně vyloučen není.**

První možností je nasměrovat odvolání proti správnímu rozhodnutí, jehož výrok vyšel ze závazného stanoviska, právě proti tomuto stanovisku, tedy odůvodnit odvolání také důvody způsobujícími nezákonnost stanoviska. V takovém případě je odvolací správní orgán v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu povinen si vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který toto závazné stanovisko vydal. Pokud tak odvolací správní orgán neučiní, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí a která je důvodem pro jeho zrušení správním soudem.

Výsledkem tohoto potvrzení či změny je opět závazné stanovisko, které není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci spis. zn. 4 As 241/2014 ze dne 19. února 2015 (Sb. NSS č. 3214/2015) nebo 6 As 291/2015 ze dne 4. května 2016.

Podle § 149 odst. 5 správního řádu lze nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal. Jestliže některý správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět k provedení tohoto přezkumného řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Pokud ke změně nebo zrušení dojde až po nabytí právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, je to důvodem pro obnovu příslušného řízení.

Přezkumným řízením se rozumí řízení upravené v § 94 a násl. správního řádu, byť samozřejmě s některými odchylkami například co se týče lhůt k zahájení, které nelze počítat od právní moci přezkoumávaného závazného stanoviska, které není rozhodnutím a právní moci nenabývá. Zahájení, resp. skončení přezkumného řízení však bude fakticky limitováno lhůtou pro obnovu řízení, jelikož poté již nelze změnu či zrušení závazného stanoviska relevantně zohlednit, takže ztrácí praktický význam.

Právě povahy úkonu, jímž je závazné stanovisko měněno nebo rušeno, se týká druhá otázka

související s přezkumem závazných stanovisek. V podstatě existují dvě možnosti a pro obě najdeme oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Může jít o (další) závazné stanovisko, proti němuž se nelze bránit ve správním řízení (odvoláním či rozkladem) ani ve správním soudnictví, k čemuž Nejvyšší správní soud dospěl například v rozsudku ve věci spis. zn. 6 As 64/2012 ze dne 20. března 2013. Odkázal přitom zejména na již zmíněný rozsudek rozšířeného senátu ve věci spis. zn. 2 As 75/2009 ze dne 23. srpna 2011, který se zabýval povahou samotných stanovisek, nikoli úkonů je měnících nebo rušících v přezkumném řízení.

Nebo může jít o správní rozhodnutí se vším, co k tomu patří, včetně odvolání či rozkladu ve správním řízení a samostatného přezkumu ve správním soudnictví. Tento právní názor vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci spis. zn. 4 As 42/2014 ze dne 23. května 2014, aniž by vzhledem k odklonu od předchozího odlišného právního názoru věc v souladu s § 17 soudního řádu správního předložil rozšířenému senátu.

Takto vzniklý rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu nebyl zákonem stanoveným postupem vyřešen ani později. V rozsudku ve věci spis. zn. 10 As 97/2014 ze dne 8. července 2015 sice Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí rušící závazné stanovisko je samo závazným stanoviskem s tím, že rozsudek ve věci spis. zn. 4 As 42/2014 ze dne 23. května 2014 je ojedinělým excesem, ani tentokrát však nebyla věc rozšířenému senátu předložena. Stejnou „nálepku“ si tento rozsudek vysloužil také v již zmíněném rozsudku ve věci spis. zn. 6 As 291/2015 ze dne 4. května 2016.

Tento postup odporující soudnímu řádu správnímu, a potažmo právu na zákonného soudce, dokonce „posvětil“ i Ústavní soud v nálezu ve věci spis. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. března 2016, který navíc konstatoval, že odklad soudního přezkumu závazného stanoviska až do přezkumu končeného rozhodnutí neodporuje ústavnímu pořádku. Tomu by ovšem s ohledem na právní názor Ústavního soudu zřejmě neodporoval ani opačný názor, pokud by byl náležitě odůvodněn. Jde prostě o otázku, kterou je třeba řešit na úrovni „obyčejného“ zákona, jelikož nemá do ústavního pořádku přesah.

Pro úplnost lze dodat, že k závěru o shodné povaze rozhodnutí v přezkumném řízení a v něm přezkoumávaného aktu dospěl nedávno rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve vztahu k opatření obecné povahy. Podle jeho rozsudku ve věci spis. zn. 5 As 85/2015 ze dne 27. července 2016 je třeba správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném podle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, pokládat také za opatření obecné povahy. Tento právní názor rovněž zjevně vylučuje přezkum tohoto aktu ve správním řízení. V úvahu by totiž přicházelo jen (další) přezkumné řízení, avšak podle § 94 odst. 2 správního řádu v něm nelze přezkoumávat rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení. Na druhou stranu ovšem tento právní názor otevírá cestu k přezkumu tohoto aktu soudem v řízení podle § 101a a násl. soudního řádu správního.

S označením rozsudku ve věci spis. zn. 4 As 42/2014 ze dne 23. května 2014 za exces ovšem nelze souhlasit. Například v rozsudku ve věci spis. zn. 7 As 16/2015 ze dne 7. května 2015 označil Nejvyšší správní soud mimo jiné s odkazem na něj za **samostatně přezkoumatelné rozhodnutí o zrušení stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí**. Toto stanovisko je sice specifické, v daném případě bylo vydáno před novelizací zákona o posuzování vlivů na životní prostředí označující jej za závazné stanovisko a zrušeno bylo postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu, to by ovšem nemělo být podstatné. Rovněž při tomto postupu se totiž (toliko přiměřeně) aplikuje úprava přezkumného řízení. Argumenty pro a proti samostatnému přezkumu rozhodnutí vydaného podle § 149 odst. 5 a § 156 odst. 2 správního řádu pak jsou takřka shodné. Nejvyšší správní soud dokonce přiřkl rozsudku ve věci spis. zn. 4 As 42/2014 ze dne 23. května 2014 zásadní význam. Obdobně lze poukázat na rozsudek ve věci spis. zn. 4 As 7/2013 ze dne 26. března 2014 a v něm obsažené argumenty pro přezkum rozhodnutí vydaného podle § 156 odst. 2 správního řádu jak v

odvolacím, tak v soudním řízení.

Při zohlednění důsledků obou předestřených právních názorů jsem **přesvědčen, že by měl být samostatný přezkum úkonu (rozhodnutí) měnicího nebo rušícího závazné stanovisko dotčeného orgánu připuštěn**. Odsun jeho přezkumu až do přezkumu konečného rozhodnutí podmíněného tímto stanoviskem lze totiž stěží označit za náležitou ochranu práv osoby, jíž bylo zrušené či změněné závazné stanovisko vydáno.

Domoci se tohoto přezkumu v případě změny závazného stanoviska na nesouhlasné totiž znamená pokračovat v řízení (případně jej teprve zahájit), i když je předem jasné, jak dopadne, tedy že s ohledem na § 149 odst. 2 správního řádu bude žádost zamítnuta. Nadto žadateli nezbývá než „doufat“, že jeho žádost bude zamítnuta právě pro obsah změněného stanoviska a že správní orgán (a odvolací správní orgán) své rozhodnutí řádně odůvodní. V opačném případě se totiž správní soud při přezkumu rozhodnutí závaznému stanovisku ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního vůbec věnovat nebude a rozhodnutí zruší (případně i bez jednání) z jiných důvodů.

Ovšem ani v případě, že žádost bude zamítnuta pro obsah závazného stanoviska a právě pro jeho nezákonnost bude rozhodnutí soudem zrušeno, nemá žadatel vyhráno. Musí dále doufat, že správní orgány budou rozhodnutí soudu respektovat, proběhne přezkumné řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu a soudem vytknuté nedostatky budou odstraněny. Tento postup by sice měl být samozřejmý, v praxi tomu tak ovšem často není. Závěry soudu ohledně přezkumu závazného stanoviska se samozřejmě objeví pouze v odůvodnění jeho rozsudku. Právní názor soudu je navíc podle § 78 odst. 5 soudního řádu správního výslovně závazný pro správní orgán v dalším správním řízení, nikoli pro jiné správní orgány při posuzování, zda zahájí přezkumné řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, či nikoli.

Samozřejmě že tyto argumenty platí i pro přezkum samotného závazného stanoviska, tedy je-li již od začátku vydáno nesouhlasné závazné stanovisko. Rozdíly zde však jsou. V případě změny či zrušení původního (souhlasného) závazného stanoviska nepochybně dochází k zásahu do nabytých práv. Práva (například právo realizovat stavbu na základě stavebního povolení) jsou sice zakládána až konečným rozhodnutím, to ovšem nelze bez souhlasného závazného stanoviska vydat. Zrušením jednou vydaného závazného stanoviska dochází i k zásahu do právní jistoty.

Rovněž je nutné zohlednit skutečnost, že **o odkladu přezkumu závazného stanoviska lze hovořit pouze v případě jeho změny**, kdy je soudem přezkoumáváno změněné stanovisko. V případě zrušení závazného stanoviska k jeho přezkumu nikdy nedojde. Přezkoumáno bude nanejvýš nové závazné stanovisko, které bude vydáno místo něj. **V případě zrušení ani změny závazného stanoviska nebude nikdy soudem přezkoumáváno dodržení požadavků § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, které chrání právní jistotu a nabytá práva.**

Odložený přezkum je rovněž extrémně zdlouhavý a nákladný. Na první pohled by se sice mohlo zdát, že bude-li jediným důvodem pro nevyhovění žádosti nezákonná změna závazného stanoviska, bude muset žadatel absolvovat tak jako tak jedno soudní řízení, které například v hlavním městě Praze trvá cca 3 roky. To ovšem platí v „ideálním“ případě. Bude-li například první rozhodnutí správního orgánu zrušeno pro již zmíněnou nepřezkoumatelnost, což je poměrně běžné, dostane se na přezkum nezákonně změněného závazného stanoviska až v „dalším kole“ soudního přezkumu. Přezkum se tedy odkládá do natolik vzdálené budoucnosti, že pro žadatele v mnoha případech úplně ztrácí význam.

Těžkopádnost odsunutého přezkumu lze ilustrovat na již zmíněném stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Vydání tohoto stanoviska je posledním stadiem procesu, který

trvá i několik let. Je-li následně zrušeno v rozporu se zákonem, znamená to pro investora proces opakovat. Pokud by totiž i přes zrušení stanoviska zahájil navazující řízení, resp. by v něm pokračoval, žádost o vydání rozhodnutí by byla zamítnuta pro absenci stanoviska. Při soudním přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti by se samozřejmě důvody pro zrušení stanoviska vůbec nepřezkoumávaly. Investor by proto musel celý proces absolvovat znovu a doufat, že jeho výsledkem bude „alespoň“ negativní stanovisko, aby jeho žádost byla zamítnuta pro jeho obsah, nikoli absenci a jeho přezkum by byl vůbec možný. I případný úspěch žaloby pak bude znamenat nanejvýš zahájení přezkumného řízení, nebudou-li správní orgánu odůvodnění rozsudku správního soudu konstatující nezákonnost negativního stanoviska ignorovat. Vzhledem k délce tohoto postupu, která se bude počítat v letech a nákladům s ním spojeným jej rozhodně nelze za skutečnou ochranu práv označit.

Vzhledem k tomu, že právní názor vylučující samostatný soudní přezkum rozhodnutí měnícího nebo rušícího závazné stanovisko je odůvodněn jeho povahou úkonu podle čtvrté části správního řádu, nepochybně by stálo za zkoušku jeho napadení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 soudního řádu správního. Judikatura Nejvyššího správního soudu totiž do této kategorie postupně zahrnuje další a další postupy správních orgánů, včetně úkonů ve smyslu čtvrté části správního řádu. Takovými úkony jsou například souhlasy podle stavebního zákona, tedy územní souhlas, souhlas s provedením ohlášené stavby, kolaudační souhlas či souhlas s odstraněním stavby. Soudní ochrana proti souhlasům je zajištěna právě žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Dříve přitom judikatura tyto souhlasy rovněž považovala za rozhodnutí a připouštěla jejich napadení žalobou podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Právě **tato žaloba by tedy mohla být také cestou k přezkumu rozhodnutí o zrušení nebo změně závazného stanoviska, není-li rozhodnutím správního orgánu, nýbrž úkonem podle čtvrté části správního řádu.**



Mgr. Jan Pořízek,
advokát

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.](#)

Longin Business Center
Na Rybníčku 1329/5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350

Fax: +420 296 368 351

e-mail: law.office@mn-legal.eu

Další články:

- [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](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)