

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

Ještě jednou a zřejmě (na delší dobu) naposled k obraně proti zrušení závazného stanoviska

Jedním z nejvýznamnějších podkladů pro rozhodnutí správního orgánu je závazné stanovisko jiného (dotčeného) správního orgánu. Nesouhlasné závazné stanovisko znamená zamítnutí žádosti. Souhlasné zvyšuje pravděpodobnost vyhovění žádosti, byť zárukou v tomto směru není. Může být zamítnuta s ohledem na jiné podklady, třeba nesouhlasné závazné stanovisko jiného dotčeného správního orgánu. Zrušení souhlasného závazného stanoviska znamená přinejmenším zdržení vyhovění žádosti do doby, než bude vydáno stanovisko nové, nebo její zamítnutí, bude-li nové stanovisko nesouhlasné. Z pohledu žadatele je proto podstatné, zda se může proti zrušení závazného stanoviska bránit soudní cestou.

Podle § 149 odst. 6 správního řádu lze nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který toto závazné stanovisko vydal. Důležitá je podmínka, že závazné stanovisko **může být zrušeno jen pro jeho nezákonnost**. To znamená, že jej **nelze zrušit „pouze“ pro jeho nesprávnost**, typicky pro odlišný názor nadřízeného správního orgánu na řešení odborných otázek spadajících do působnosti dotčeného správního orgánu. V praxi je však tato zásadní **podmínka ignorována** a rušena jsou i závazná stanoviska, jimž nelze rozpor s právními předpisy vytknout, jako kdyby nadřízené správní orgány nebyly schopny či spíše ochotny mezi nezákonností a nesprávností rozlišovat.

Pro úplnost je vhodné dodat, že toto přezkumné řízení je nutné **odlišovat od přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolání proti rozhodnutí, pro které bylo podkladem**. Ten je upraven v § 149 odst. 5 správního řádu a jde de facto o **zvláštní opravný prostředek proti závaznému stanovisku. Napadnout jím lze pouze obsah závazného stanoviska**, nikoli například nezákonnost postupu dotčeného správního orgánu při jeho vydání. Dalším specifikem je, že závazné stanovisko může být jen potvrzeno nebo změněno, byť v praxi dochází běžně i k jeho zrušení. Na rozdíl od přezkumu v přezkumném řízení není důvodem pro změnu pouze nezákonnost závazného stanoviska, ale i jeho nesprávnost.

Rovněž je vhodné doplnit, že § 149 odst. 6 správního řádu **nedopadá na závazná stanoviska vydaná pro účely řízení podle stavebního zákona**. U nich se uplatní pouze přezkum v rámci odvolání ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu specifickým **postupem upraveným ve stavebním zákoně**, včetně lhůt, které **přezkum prakticky vylučují u všech složitějších stavebních záměrů**. Výsledkem přezkumu může být i zrušení závazného stanoviska. Co se formy týče, je výsledkem další závazné stanovisko.

To lze rovněž přezkoumat, nicméně jej přezkoumává právě ten orgán, který jej vydal. Přezkum tohoto dalšího závazného stanoviska již neprobíhá v rámci rozhodování o odvolání proti rozhodnutí, pro které bylo (změněné či zrušené) původní závazné stanovisko podkladem.

Nyní se vraťme k přezkumnému řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu a úkonu, jímž bylo závazné stanovisko pro nezákonnost změněno či zrušeno a zodpovězení otázky, která je předmětem tohoto článku. Lze tento úkon přezkoumat v řízení o správní žalobě? Odpověď na ni závisí na **povaze tohoto úkonu**. Pokud by šlo o rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního, bylo by

možné proti němu podat žalobu podle těchto ustanovení. Pokud o rozhodnutí nejde, bylo by možné uvažovat o tzv. zásahové žalobě podle § 82 a násl. soudního řádu správního, tedy žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

Odpověď na tuto otázku dává rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v dlouho očekávaném rozsudku č. j. 2 As 8/2018-76 ze dne 15. prosince 2020. Stejně jako v případě samotného závazného stanoviska přitom dospěl k závěru, že **o rozhodnutí nejde**, jelikož stejně jako závazné stanovisko tento úkon sám o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti.

Zatímco v případě závazného stanoviska je tento závěr snadno odůvodněn tím, že práva a povinnosti zakládá, mění, ruší či závazně určuje až rozhodnutí, pro které bylo stanovisko závazným podkladem, u úkonu, jímž bylo závazné stanovisko zrušeno, je to poněkud složitější. Je nutné prozkoumat situaci, která po zrušení závazného stanoviska nastane a která se liší v závislosti na tom, kdy ke zrušení dojde ve vztahu k vydání rozhodnutí, pro které bylo stanovisko závazným podkladem. Konkrétně je rozhodující, zda ke zrušení došlo (i) před vydáním konečného rozhodnutí v řízení, pro které bylo závazné stanovisko vydáno, nebo (ii) po vydání tohoto rozhodnutí.

V prvním případě řízení dosud nebylo zahájeno nebo stále probíhá, byť se třeba nachází ve fázi odvolání. Pokud řízení probíhá, mělo by být **přerušeno za účelem opatření nového závazného stanoviska**. Bude-li nové závazné stanovisko vydáno, není možné přezkoumávat zrušení původního závazného stanoviska. Nové závazné stanovisko totiž bude přezkoumáno v rámci odvolání podle § 149 odst. 5 správního řádu, případně v rámci přezkumu rozhodnutí, pro které bylo podkladem, v soudním řízení ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Pokud nové závazné stanovisko vydáno nebude pro nečinnost dotčeného správního orgánu, přichází v úvahu již zmíněná zásahová žaloba. Nezákonný zásah spočívá právě v **nevydání nového závazného stanoviska**. Pro úplnost je vhodné dodat, že v tomto případě se nelze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. soudního řádu správního, jelikož ta směřuje proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí, nikoli závazného stanoviska.

Pokud by správní orgán vydávající rozhodnutí, pro které bylo zrušené závazné stanovisko podkladem, řízení za účelem vydání nového závazného stanoviska nepřerušil nebo by žadatel o nové stanovisko nepožádal (očekával by nesouhlasné stanovisko), řízení by bylo zastaveno. Proti rozhodnutí o zastavení řízení by bylo možné podat odvolání a poté správní žalobu a soud by při rozhodování o ní **přezkoumal podle již zmíněného § 75 odst. 2 soudního řádu správního i zákonnost úkonu, jímž bylo závazné stanovisko zrušeno**. Jde o jedinou možnost soudního přezkumu, byť o možnost nedostatečnou.

Jednak předpokládá, že řízení bude zastaveno právě pro absenci zrušeného závazného stanoviska, takže žadatel bude muset opatřit všechny ostatní podklady pro rozhodnutí. Bude-li řízení zastaveno pro absenci jiného podkladu, soud se zrušením závazného stanoviska nebude zabývat. Případným zrušením usnesení o zastavení řízení navíc nedojde současně ke zrušení úkonu, jímž bylo zrušeno závazné stanovisko, a potažmo k jeho „obživnutí“.

Tento přezkum je také poněkud „bezzubý“, jelikož správní orgán, který řízení zastavil a věc mu bude soudem vrácena, zřejmě **nemůže navzdory nezákonnosti zrušení závazného stanoviska v řízení pokračovat**, jelikož stanovisko potřebuje. Odborné otázky, které při jeho vydání dotčený správní orgán řešil, nemůže vyřešit sám pro nedostatek odbornosti v daném oboru. Ani nemůže dotčený správní orgán přinutit k vydání nového závazného stanoviska, bude případně na žadateli, aby podal zmíněnou zásahovou žalobu. Takový postup dotčeného správního orgánu bude sice odporovat základním zásadám činnosti správních orgánů, a tím i správnímu řádu, který tyto zásady zakotvuje, tyto zásady jsou však v praxi často ze strany správních orgánů ignorovány.

Ve druhém případě bude závazné stanovisko zrušeno **po vydání rozhodnutí, pro jehož vydání bylo závazným podkladem**, resp. rozhodnutí, jímž bylo toto rozhodnutí potvrzeno odvolacím správním orgánem, a potažmo po pravomocném skočení řízení. Zde je soudní přezkum rovněž spíše

teoretický, na druhou stranu zrušení závazného stanoviska nepřináší osobě, na jejíž žádost bylo rozhodnutí podmíněné tímto závazným stanoviskem vydáno, tak významné komplikace.

Podle § 149 odst. 7 správního řádu je zrušení nebo změna závazného stanoviska po právní moci rozhodnutí podmíněného tímto stanoviskem **důvodem obnovy řízení**. Samotné jeho zrušení (či změna) však k obnově nestačí. Podle § 100 odst. 1 správního řádu **musí zrušení či změna odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, tedy jiné rozhodnutí**. Například v případě změny stanoviska ze souhlasného na nesouhlasné je to evidentní. Ovšem v případě zrušení závazného stanoviska lze splnění této podmínky posuzovat jen na základě obsahu nového závazného stanoviska.

Další podmínkou obnovy řízení je podání žádosti. O obnově řízení sice může příslušný správní orgán rozhodnout i z moci úřední, **ale pouze v případě, že je na tom veřejný zájem**. Nezanedbatelnou, byť v praxi povýtce přehlíženou podmínkou je též **ochrana dobré víry a právní jistoty**. Rozhodnutí o povolení (na žádost) či nařízení (z moci úřední) obnovy řízení by nemělo být vydáno, pokud by tím byla účastníkovi řízení, který z rozhodnutí nabyl v dobré víře práva, způsobena újma ve zjevném nepoměru k újmě způsobené vydáním tohoto rozhodnutí jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Teprve při splnění všech těchto podmínek lze řízení obnovit. O obnově musí být nadto rozhodnuto ve stanovené lhůtě.

Proti rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy řízení je možné se odvolat a poté podat správní žalobu. Při rozhodování o ní správní soud **přezkoumá i zákonnost úkonu rušícího závazné stanovisko**, jelikož bez tohoto úkonu by obnova řízení nebyla povolena či nařízena. Nicméně nemůže tento úkon sám zrušit, jeho nezákonnost se projeví zrušením přezkoumávaného rozhodnutí o obnově řízení.

Pro úplnost lze dodat, že obnova rozhodnutí má navíc dvě fáze. Nejdříve se rozhoduje o povolení či nařízení obnovy řízení a teprve poté se vede obnovené (de facto nové) řízení, v němž je vydáno nové rozhodnutí, které nahradí původní rozhodnutí podmíněné zrušeným závazným stanoviskem. Toto nové rozhodnutí lze napadnout správní žalobou, není-li dána některá ze zákonných výluk. Soud ovšem nebude přezkoumávat i úkon rušící závazné stanovisko. Závazným podkladem pro nové rozhodnutí totiž nebude tento úkon, ale nové závazné stanovisko.

S ohledem na výše uvedené tedy **není samo zrušení závazného stanoviska po právní moci jím podmíněného rozhodnutí pro žadatele zásadní**. Do jeho práv zasáhne až případné nové (od původního odlišné) rozhodnutí, které nemusí být s ohledem na lhůtu k obnově řízení či ochraně dobré víry nikdy vydáno.

Lze tedy uzavřít, že **úkon rušící závazné stanovisko není rozhodnutím a nepodléhá „přímému“ soudnímu přezkumu**, tedy správní žalobu nelze podat přímo proti němu. Soud jej přezkoumá pouze **při přezkumu rozhodnutí, pro které byl tento úkon závazným podkladem**. Pokud ke zrušení závazného stanoviska došlo před vydáním rozhodnutí, pro které bylo závazným podkladem, **může být úkon přezkoumán v rámci přezkumu rozhodnutí, jímž bylo řízení pro nevydání nového závazného stanoviska zastaveno**. Má-li tedy žadatel důvod předpokládat, že závazné stanovisko bylo zrušeno nezákonně a nové závazné stanovisko vyzní v jeho neprospěch, **může být pro něj výhodnější nové stanovisko neopatřit, nechat řízení zastavit a bránit se žalobou proti zastavení řízení**.

Pokud ke zrušení závazného stanoviska došlo po právní moci rozhodnutí, pro které bylo závazným podkladem, může být tento úkon přezkoumán soudem **v rámci přezkumu rozhodnutí, jímž byla z důvodu zrušení závazného stanoviska povolena nebo nařízena obnova řízení**, pro jehož účely bylo vydáno.

Tato soudní ochrana je poměrně **vzdálená a povýtce nedostatečná**, když přezkoumáváno je až rozhodnutí vydané měsíce či dokonce několik let od zrušení závazného stanoviska a úkon, jímž bylo

zrušeno, není přímo rušen. Na druhou stranu je ovšem pozitivní, že otázka soudního přezkumu tohoto úkonu již byla vyřešena a účastníci správních řízení vědí, jak v případě zrušení závazného stanoviska postupovat, byť tento **postup nepředstavuje efektivní ochranu jejich práv.**



Mgr. Jan Pořízek,
advokát

Mališ Nevrkla Legal

Advokátní kancelář / Attorneys At Law

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář](#)

Kováčků 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 - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

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](#)