

24. 3. 2021

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

Nové možnosti právní obrany proti závazným stanoviskům

Navzdory skutečnosti, že závazná stanoviska nejsou správním rozhodnutím ve smyslu správního řádu (tj. nemohou zakládat, měnit nebo rušit práva anebo povinnosti jmenovitě určených osob),[1] mohou mít podstatný vliv pro vydání rozhodnutí ve věci samé (typicky pro stavební povolení). Vzhledem k tomu může v praxi vyvstat potřeba bránit se proti nesprávnému závaznému stanovisku. Obrana proti některým závazným stanoviskům však byla do konce roku 2020 velmi limitovaná. Cílem tohoto článku je popsat nové možnosti právní obrany proti závazným stanoviskům a porovnat právní úpravu správního řádu a stavebního zákona[2] účinnou před a po 1. 1. 2021.

Obecně k závazným stanoviskům

Legální definice závazného stanoviska je obsažena v ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu, které vymezuje závazné stanovisko jakožto „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“ Nejedná se tedy o „správní rozhodnutí“ vydané ve správním řízení, ale o neregulativní úkon podle části čtvrté správního řádu.[3]

To v praxi znamená, že v rámci procesu vydávání závazných stanovisek se nevede formální správní řízení. Nevystupují zde tudíž žádní účastníci řízení a není možné zde realizovat procesní práva, jakými jsou právo vyjádřit své stanovisko, navrhnout důkazy apod. Proti závaznému stanovisku také nebude možné brojit pomocí standardních opravných prostředků (jako je odvolání) či jiných nástrojů právní obrany (jako je správní žaloba). Možnosti právní obrany proti závaznému stanovisku (a to jak v procesu vydávání závazného stanoviska, tak i po jeho vydání) jsou tak značně omezené.

Proti závaznému stanovisku mají omezené možnosti právní obrany nejen dotčené osoby, ale také samotné správní orgány, pro jejichž rozhodnutí má být závazné stanovisko podkladem. To vyplývá z jejich samotné podstaty – jsou to „závazná“ stanoviska, tudíž se od nich nemůže správní orgán odchýlit a musí se jimi závazně řídit.

Jak je tedy možné se proti závazným stanoviskům bránit?

Obrana proti závazným stanoviskům do konce roku 2020

Obecná právní úprava obrany proti závazným stanoviskům podle správního řádu

Právní úprava závazných stanovisek a možnosti obrany proti nim je souhrnně upravena v ustanovení § 149 správního řádu.[4] Možnosti obrany podle obecné úpravy jsou v zásadě dvojí: (i) v rámci odvolacího řízení (přičemž předmětem tohoto řízení je odvolání proti správnímu rozhodnutí ve věci samé, které vycházelo ze závazného stanoviska) nebo (ii) v rámci přezkumného řízení (přičemž předmětem tohoto řízení je přezkum samotného závazného stanoviska).

V rámci odvolání (jež může podat pouze účastník řízení, ve kterém bylo správní rozhodnutí vydáno[5]) proti správnímu rozhodnutí, které vycházelo ze závazného stanoviska, je možné napadat nejen rozhodnutí jako takové, ale také obsah závazného stanoviska, které účastník řízení považuje za

věcně nesprávné nebo nezákonné. Odvolací orgán však nemůže závazné stanovisko sám změnit či zrušit,[\[6\]](#) a proto si musí vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem toho orgánu, který závazné stanovisko vydal. Tato změna či potvrzení nadřízeného orgánu má formu závazného stanoviska.[\[7\]](#) Odvolací orgán poté rozhoduje o odvolání na základě tohoto závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu.[\[8\]](#)

V rámci přezkumného řízení, k němuž může dát podnět kdokoliv (tj. nejen účastník řízení),[\[9\]](#) je možné napadat nezákonnost vydaného závazného stanoviska. Na zahájení přezkumného řízení (jakožto dozorčího prostředku) však není právní nárok. Dotčené osoby tudíž mohou podat „podnět“ (a nikoliv „návrh“ na zahájení řízení) a je pouze na nadřízeném orgánu, zda se rozhodne přezkumné řízení zahájit či nikoliv.[\[10\]](#) Již z tohoto důvodu je patrné, že otázka zahájení či nezahájení přezkumného řízení z podnětu účastníka je zcela mimo kontrolu dotčené osoby. Pokud se nadřízený orgán rozhodne závazné stanovisko přezkoumat, pak výsledek jeho činnosti může být dvojitý: (i) závazné stanovisko zruší či jej změní, pokud dospěje k závěru, že závazné stanovisko bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, nebo (ii) přezkumné řízení zastaví.

Zvláštní právní úprava obrany proti závazným stanoviskům podle stavebního zákona

Vedle obecné právní úpravy podle správního řádu existuje také speciální právní úprava obrany proti závaznému stanovisku. Jedna z těchto speciálních právních úprav je obsažena ve stavebním zákoně. Stavební zákon, jakožto *lex specialis*, ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020 upravoval otázku právní obrany proti závazným stanoviskům v ustanovení § 4 odst. 9 až 11. Tato ustanovení stavebního zákona však byla v praxi značně problematická.

Z hlediska praxe bylo do konce roku 2020 nejvíce problematickým ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona. Dle tohoto ustanovení platilo, že „*nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu*“. Z tohoto ustanovení však nebylo zcela zřejmé, jaký byl jeho vztah k obecné právní úpravě podle správního řádu. Nabízel se proto dvojitý výklad:

1. ustanovení stavebního zákona zcela vylučují obecnou právní úpravu obrany proti závazným stanoviskům podle správního řádu, a tudíž je možné proti závaznému stanovisku brojit pouze v rámci odvolání, na které se však budou aplikovat ustanovení o přezkumném řízení, přičemž taková obrana proti závazným stanoviskům nebyla možná (i) před zahájením odvolacího řízení a (ii) po uplynutí jednoho roku od vydání závazného stanoviska;[\[11\]](#) nebo
2. ustanovení stavebního zákona je zvláštní právní úpravou pouze ve vztahu k přezkumnému řízení s tím, že na přezkum v odvolacím řízení je nutné aplikovat výlučně obecnou úpravu podle správního řádu.[\[12\]](#)

K výkladu předmětných ustanovení stavebního zákona vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj výkladové stanovisko (dále „**Metodika MMR 2019**“).[\[13\]](#) V Metodice MMR 2019 se Ministerstvo pro místní rozvoj přiklonilo k druhé možnosti výkladu, když dospělo k právnímu závěru, že přezkum závazného stanoviska v přezkumném řízení je možné zahájit nejpozději (i) v průběhu odvolacího řízení nebo (ii) do 1 roku od jeho vydání, podle toho, která z těchto lhůt uplyne dříve.[\[14\]](#) Byť je tento výklad logický a lze se s ním ztotožnit, nebyl tento výklad v praxi přijímán jednotně – a to ani správními orgány[\[15\]](#) a ani soudy.[\[16\]](#)

V praxi tak mohlo dojít k situaci, že nezákonné závazné stanovisko, byť mohlo být vydáno v rozporu s právními předpisy, nemohlo být žádným způsobem přezkoumáno a stavební úřad musel z nezákonného závazného stanoviska povinně vycházet a zohlednit jej ve svém rozhodnutí.

Důsledkem tohoto stavu pak byla skutečnost, že takové rozhodnutí stavebního úřadu bylo také nezákonné. Avšak ani proti takovému nezákonnému rozhodnutí stavebního úřadu nemuselo být vždy možné se bránit, protože mohly uplynout lhůty pro přezkum závazného stanoviska.

Obrana proti závazným stanoviskům od 1. 1. 2021

Právní úprava obrany proti závazným stanoviskům doznala podstatných změn na základě zákona č. [403/2020](#) Sb. (dále jen „**Novela**“), který novelizoval také ustanovení § 149 správního řádu a ustanovení § 4 stavebního zákona.

Zatímco v obecné právní úpravě podle správního řádu došlo pouze ke konkretizaci lhůt pro uplatnění obrany proti závazným stanoviskům, tak v případě zvláštní právní úpravy podle stavebního zákona došlo na základě Novely k zásadním změnám. Výše popsané problematické ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona bylo zrušeno a nahrazeno zcela novým ustanovením, které nově upravuje také zcela nový právní institut, a to tzv. fikci vydání závazného stanoviska.

Novela tak kompletně odstranila předchozí omezení/vyloučení možnosti obrany proti závazným stanoviskům podle stavebního zákona ve znění účinném do konce roku 2020. Od 1. 1. 2021 je tak již postaveno na jisto, že proti závazným stanoviskům je možné se bránit podle obecné právní úpravy dle správního řádu, tedy v rámci (i) odvolacího řízení a/nebo (ii) přezkumného řízení. Stavební zákon nad rámec obecné právní úpravy speciálně upravuje pouze lhůty u přezkumného řízení v případě, kdy je závazné stanovisko podkladem pro (i) jiný úkon stavebního úřadu (typicky územní souhlas nebo souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru) a (ii) certifikát autorizovaného inspektora – tj. v případě, kdy se nevydává správní rozhodnutí, které by mohlo nabýt právní moci.

Výše uvedenou změnu právní úpravy a vypuštění sporného ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona lze jedinečně přivítat. Byť lze do jisté míry chápat původní úmysl zákonodárce zrychlit stavební řízení a omezit prostředky procesní obrany proti podkladovým závazným stanoviskům, které mohou již tak zdoluhavá stavební řízení o to více prodlužovat, není tak podle názoru autorů možné činit na úkor základních správněprávních a ústavněprávních principů a zásad. Právní úprava, která ve svém důsledku „legalizovala“ nezákonná závazná stanoviska (a tím pádem i nezákonná správní rozhodnutí) bez možnosti právní obrany proti těmto nezákonným aktům, byla z dlouhodobého hlediska neudržitelná.[\[17\]](#)

K obraně proti závazným stanoviskům v řízeních podle stavebního zákona vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj novou metodickou pomůcku (dále jen „**Metodika MMR 2021**“).[\[18\]](#) Ta mimo jiné zdůrazňuje, že Novela v této části neobsahuje žádná přechodná ustanovení, a tedy že: „*Od 1. 1. 2021 nebude omezen přezkum závazného stanoviska lhůtami, které jsou v § 4 odst. 9 stavebního zákona, ve znění platném do 31. 12. 2020. Přezkumné řízení závazného stanoviska lze zahájit, pokud ještě neuplynuly lhůty stanovené v § 149 odst. 8 správního řádu, a to i v případě že to nebylo podle § 4 odst. 9 stavebního zákona ve znění před novelou možné.*“ Nová právní úprava by se tedy (v důsledku absence přechodných ustanovení k Novele) měla aplikovat také na závazná stanoviska, která sice byla vydána před účinností Novely (tj. před 1. 1. 2021), avšak u kterých neuplynuly lhůty pro právní obranu proti takovému stanovisku.

Přezkum fiktivních závazných stanovisek

Novela dále do stavebního zákona zakotvila tzv. fikci vydání závazného stanoviska. Stavební zákon tedy nově vytváří právní fikci, že pokud není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek. Nápravy nezákonného fiktivního závazného stanoviska bude možné docílit dvěma způsoby, a to (i) na základě odvolání proti rozhodnutí ve věci samé (tj. obdobně jako v případě „klasického“ závazného stanoviska)[\[19\]](#) a/nebo

(ii) vydáním nového závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem.[\[20\]](#)

Nadřízený správní orgán má tedy možnost fiktivní závazné stanovisko zrušit, a to vydáním svého vlastního nového závazného stanoviska. Stavební zákon tedy s vydáním nového závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem automaticky pojí účinky zrušení fiktivního závazného stanoviska podřízeného správního orgánu. Toto nové závazné stanovisko může nadřízený správní orgán vydat do šesti měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. Na základě jazykového výkladu ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona („nadřízený orgán vydá“) lze dovodit, že nadřízený orgán má povinnost tak učinit a nejedná se tedy o oprávnění k tomuto postupu („nadřízený orgán může vydat“). Nové závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu bude podle názoru autorů výsledkem zvláštního přezkumného řízení, které bude nadřízený orgán provádět z úřední povinnosti. Autoři jsou proto toho názoru, že ke zrušení fiktivního závazného stanoviska může dát podnět kdokoli. Na zrušení fiktivního závazného stanoviska tímto postupem však nebude právní nárok.

Pro úplnost dodáváme, že vydání nového závazného stanoviska nadřízeným orgánem by mělo být důvodem obnovy řízení.[\[21\]](#)

Závěr

Cílem tohoto článku bylo pojednat o možnostech právní obrany proti závazným stanoviskům a vývoji relevantní právní úpravy. Obecně lze říci, že jak do konce roku 2020, tak od 1. 1. 2021 (tj. dle právní úpravy ve znění Novel) se proti závazným stanoviskům nelze bránit klasickými opravnými prostředky jako proti správním rozhodnutím. Obrana proti závazným stanoviskům je tak (dle právní úpravy účinné před Novelou i po Novele) v zásadě dvojitá - v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí ve věci samé nebo v rámci přezkumného řízení proti závaznému stanovisku.

Stavební zákon přitom do konce roku 2020 podstatným způsobem vylučoval/omezoval možnosti procesní obrany proti závazným stanoviskům. To ve svém důsledku mohlo vést k vydávání nezákonných závazných stanovisek (a na ty navazujících i nezákonných správních rozhodnutí) bez možnosti obrany proti těmto nezákonným aktům. Tato zvláštní právní úprava obsažená ve stavebním zákoně však byla Novelou s účinností od 1. 1. 2021 vypuštěna, a proto se obrana proti závazným stanoviskům v řízeních vedených podle stavebního zákona přiblížila obecné právní úpravě obrany proti závazným stanoviskům podle správního řádu. V důsledku výše uvedené změny příslušných ustanovení správního řádu a stavebního zákona tak došlo k eliminaci výkladových a aplikačních problémů, ke kterým v praxi před účinností Novel běžně docházelo. Přijetí Novel proto vnímáme pozitivně, stejně jako to, že by se nová právní úprava měla (v důsledku absence přechodných ustanovení k Novele) aplikovat také na závazná stanoviska, která sice byla vydána před účinností Novel (tj. před 1. 1. 2021), avšak u kterých zatím neuplynuly lhůty podle současné právní úpravy pro právní obranu proti takovému stanovisku.

Přijetí Novel rovněž vnímáme jako určité „narovnání“ dřívějšího ústavně nekonformního rozlišování mezi obecnou možností právní obrany proti závazným stanoviskům a limitovanou obranou proti závazným stanoviskům v řízeních podle stavebního zákona, ke které podle našeho názoru neexistoval žádný legální ani legitimní důvod.

Jak jsme rovněž zmiňovali, Novela přináší rovněž zcela nový právní institut, a to tzv. fikci závazného stanoviska. Jedná se o právní institut, se kterým doposud nejsou v české aplikační praxi žádné praktické zkušenosti. Vzhledem k tomu bude zajímavé sledovat, jak se tento institut bude prakticky využívat, a případně, jaké aplikační problémy s sebou přinese ve správní a soudní rozhodovací praxi.



JUDr. Jan Ožana,
advokát



Mgr. Jan Forejt,
advokátní koncipient



Řanda Havel Legal

[act Řanda Havel Legal advokátní kancelář s.r.o.](#)

Truhlářská 13-15
110 00 Praha 1

Tel.: +420 222 537 500 - 501

Fax: +420 222 537 510

e-mail: office.prague@actlegal-rhl.com



[1] Srov. § 149 odst. 1 zákona č. [500/2004](#) Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[2] Zákon č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

[3] Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 75/2009 ze dne 23. 8. 2011.

[4] Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko je neregulativní úkon podle části čtvrté správního řádu, je nutné v otázkách neupravených v § 149 správního řádu postupovat subsidiárně podle části čtvrté správního řádu.

[5] Srov. § 81 odst. 1 správního řádu.

[6] Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 56/2009 ze dne 23. 9. 2010.

[7] Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 241/2014 ze dne 19. 2. 2015.

[8] Pro úplnost dodáváme, že proti rozhodnutí odvolacího orgánu bude často možné podat správní žalobu, která může také směřovat proti zákonnosti takového závazného stanoviska – srov. ust. § 75 odst. 2 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“).

[9] Účastník řízení bude podávat podnět podle § 94 odst. 1 správního řádu, ostatní osoby podle § 42 správního řádu.

[10] Srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1344/09 ze dne 22. 6. 2009.

[11] Tento výklad byl založen čistě na jazykovém výkladu tohoto ustanovení, na základě kterého tak nebylo možné brojit proti závaznému stanovisku ve fázi řízení před stavebním úřadem v prvním stupni (popř. ještě před započítáním územního/stavebního řízení). Zároveň však v praxi dochází často k situacím, že od okamžiku vydání závazného stanoviska uplyne lhůta jednoho roku dávno před tím, než bude vydáno rozhodnutí stavebního úřadu v prvním stupni, proti kterému by bylo možné podat odvolání. Jinými slovy mohla nastat situace, kdy se nebylo vůbec možné proti závaznému stanovisku jakýmkoliv způsobem bránit.

[12] Tento výklad byl založen zejména na logickém, systematickém a racionálním výkladu právních norem.

[13] Dostupná >>> [zde](#).

[14] Podle Ministerstva pro místní rozvoj by opačný výklad, který by vedl k nezbytnosti vydat nezákonné rozhodnutí v prvním stupni z důvodu nemožnosti před vydáním rozhodnutí v prvním stupni odstranit nezákonnost (zde nezákonnost ZS), byl zcela v rozporu se zásadou legality, jakožto jednou ze základních zásad právního státu, právem na spravedlivý proces, zásadou procesní ekonomie a zásadou materiální pravdy.

[15] Autoři článku se v praxi setkali s tím, že opačný (tj. doslovný) výklad zastávalo např. Ministerstvo životního prostředí. Naproti tomu tento výklad (v souladu s Metodikou MMR 2019)

zastávalo hned několik odvolacích stavebních úřadů.

[16] Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 A 73/2020 ze dne 2. 9. 2020, ve kterém soud zaujal opačný (tj. doslovný) výklad. Ke zcela jinému výkladu (v souladu s Metodikou MMR 2019) dospěl naproti tomu Krajský soud v Praze ve svém rozsudku sp. zn. 51 A 49/2019 ze dne 25. 6. 2020.

[17] Je nutné poznamenat, že právní úprava účinná do 31. 12. 2020 byla napadena u Ústavního soudu (srov. řízení vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17). Ústavní soud však řízení o ústavní stížnosti v této části zastavil, a to z důvodu přijetí nové právní úpravy provedené Novelou.

[18] Dostupná >>> [zde](#).

[19] Vycházíme z Metodiky MMR 2021.

[20] Viz ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona.

[21] Srov. ust. § 149 odst. 9 správního řádu a Metodiku MMR 2021.

© 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](#)