

29. 5. 2013

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

Přezkum závazných stanovisek ve správním soudnictví

V soustavě správních úřadů lze nalézt výše správních orgánů označených jako dotčené orgány, jež jsou upraveny § 136 správního řádu a zejména jednotlivými složkovými zákony. Smyslem a účelem činnosti těchto orgánů je ochrana veřejných zájmů. Dotčené orgány realizují svoje poslání vydáváním závazných stanovisek, stanovisek, koordinovaných závazných stanovisek, koordinovaných stanovisek, a po účinnosti změnového zákona č. [350/2012](#) Sb., kterým se k 1.1.2013 novelizoval stavební zákon, i za pomoci vydávání správních rozhodnutí. Lze však říci, že v praxi se nejčastěji setkáváme se závaznými stanovisky. Je možné se proti obsahu závazného stanoviska bránit soudní cestou? Na odpovědi k této otázce se nemohli správní senáty zcela shodnout, avšak dne 7.4.2011 ukončil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozpornost názorů na tuto problematiku.

Závazné stanovisko

Závazná stanoviska mají povahu jiných úkonů správního orgánu upraveným částí čtvrtou správního řádu. S ohledem na § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon správního orgánu, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Jedná se tak o závazný podklad pro následné meritorní rozhodnutí či jiný úkon ve věci. Závazná stanoviska a další výše uvedené podkladové akty dotčených orgánů se projevují zejména v oblasti stavebního práva a k jejich vydání dochází na základě žádosti účastníka řízení či správního orgánu, jež vede řízení. Lhůta pro vydání závazného stanoviska je upravena § 6 odst. 1 správního řádu, tedy dotčený orgán vydá podkladový akt bez zbytečných průtahů. Správní orgán vydávající konečné správní rozhodnutí ve věci je vázán obsahem závazného stanoviska.

Obecně o soudním přezkumu

Soudní řád správní upravuje přezkum správních rozhodnutí. V § 65 odst. 1 soudního řádu správního je rozhodnutí pro účely soudního přezkumu vymezeno jako úkon správního orgánu v předcházejícím řízení, jímž se zakládají, mění, ruší nebo autoritativně deklarují určitá práva a povinnosti účastníků řízení. Skutečnost, že pro účely správního řádu závazné stanovisko není správním rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, analogicky nemusí znamenat, že se nejedná o rozhodnutí správního orgánu pro účely soudního řádu správního. Naopak v § 70 téhož zákona jsou uvedeny správní úkony, které jsou vyloučeny ze samostatného soudního přezkumu, zejména úkony, které nejsou rozhodnutími podle § 65 odst. 1. soudního řádu správního. Pokud soud závaznému stanovisku nepřizná statut rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, půjde o úkon správního orgánu vyloučený z přezkumu. V takovém případě může být podkladové závazné stanovisko přezkoumáno až spolu s konečným správním rozhodnutím ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Rozporná judikatura

Názory správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu, se k samostatnému soudnímu přezkumu závazných stanovisek v průběhu posledních deseti let rozcházely.

Dne 28. 4. 2004 vydal Nejvyšší správní soud ke sp. zn. 7 A 90/2001 usnesení, ve které konstatoval, že

pro účely žalobní legitimace je rozhodující materiální hledisko správních rozhodnutí, nikoli jejich pouhé formální označení či náležitosti. Pokud tedy správní akt nezakládá, nemění, neruší či nedeklaruje veřejná subjektivní práva, která pramení z hmotného práva, nelze jej přímo přezkoumat ve správním soudnictví.

Zcela opačný názor vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24.10.2006, č.j. 2 As 51/2005-34. Soud v tomto případě umožnil samostatný přezkum závazného stanoviska, jelikož prý jde o rozhodnutí s přímým dopadem do sféry veřejných subjektivních práv žadatele, a tak nelze aplikovat úpravu kompetenčních výluk dle § 70 soudního řádu správního. V případě pochybností, zda lze či nikoli soudně přezkoumat závazná stanoviska, je dle názoru soudu třeba postupovat restriktivně ve prospěch přezkumu. Jinak by mohlo dojít do zásahu práva na přístup k soudu. Obdobný názor byl Nejvyšším správním soudem několikrát zopakován, např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2004, č.j. 3 As 53/2003-61 či v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2006, č. j. 8 As 47/2005-86.

Dne 17. března 2010 byla rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu položena otázka, zda se závěry výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu vztahují i na závazná stanoviska podle nového správního řádu, resp. zda tyto závazná stanoviska lze obecně podrobovat soudnímu přezkumu.

Rozšířený senát odpověděl v rozsudku ze dne 07.04.2011, čj. 5 As 7/2011 - 48. Dle soudu nejsou závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 soudního řádu správního. V odůvodnění senát uvedl, že *„závazná stanoviska..., sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“* Závěr senátu vycházel z rozdílnosti právní úpravy před a po účinnosti nového správního řádu. Jako klíčové Nejvyšší správní soud uvedl kritérium, zda jde o podkladové či konečné rozhodnutí ve věci. Soud se přiklonil opětovně k materiálnímu pojetí správního aktu a řekl, že závazné stanovisko není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Rovněž bylo konstatováno, že po účinnosti nového správního řádu již nelze aplikovat závěry rozšířeného senátu z roku 2006.

Závazná stanoviska tak lze přezkoumat pouze v rámci přezkumu konečného správního rozhodnutí, resp. jeho podkladů ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Názor autora

Jsem rád, že se rozšířený senát ve svém názoru vrátil k materiálnímu pojetí správního rozhodnutí a vyloučil samostatný soudní přezkum závazných stanovisek. Osobně jsem s dřívějšími opačnými závěry správních senátů nesouhlasil. Důvodem byla skutečnost, že závazná stanoviska mají primárně sloužit pro potřeby orgánů veřejné správy. Nejsou samostatně stojící správní akty, naopak jsou podkladové správní akty pro následné meritorní rozhodnutí. K mému názoru přispěla i konstrukce závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení, jelikož odvoláním nelze napadnout samotné závazné stanovisko, nýbrž konečné správní rozhodnutí s námitkami proti obsahu závazného stanoviska. Pokud by mohlo být závazné stanovisko samostatně soudně přezkoumatelné, došlo by útlumu rychlosti, hospodárnosti a efektivitě činnosti správního orgánu. Problematické by rovněž bylo určení počátku běhu lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 72 soudního řádu správního, jelikož je nezbytné vyčerpat řádné opravné prostředky před podáním žaloby podle § 68 písm. a) soudního řádu správního. Rozdílnost pojetí závazných stanovisek správním orgánem a správním soudem by pouze způsobovala nejasnosti a vznášela by další otázky.



Michal Matouš

© EPRAVO.CZ - Sbíрка 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](#)