

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

Problematický přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu

Jedním z nejčastějších podkladů pro rozhodnutí správního orgánu, nadto podkladem závazným, je závazné stanovisko dotčeného správního orgánu. Platí to také či spíše zejména pro územní a stavební řízení, v němž je prakticky vždy několik takových stanovisek vyžadováno, ať se jedná o stanovisko vodoprávního úřadu ke stavbě z hlediska ochrany vod, stanovisko hasičského záchranného sboru ke stavbě z hlediska požární ochrany či stanovisko silničního správního úřadu k napojení nemovitosti na pozemní komunikaci (není-li vydáváno formou rozhodnutí) apod. Jaké jsou však především z pohledu ostatních účastníků řízení (mimo žadatele) možnosti jeho přezkumu?

Závazné stanovisko dotčeného správního orgánu není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu správního řádu, takže proti němu nelze podat odvolání. Vhodné je dodat, že odvolání proti němu **nelze podat přímo**. Závazné stanovisko nemá význam samo o sobě, ale pouze jako podklad pro vydání rozhodnutí správního orgánu. Pokud se podá odvolání proti tomuto rozhodnutí a odvolání směřuje proti obsahu stanoviska, odvolací správní orgán si musí v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného tomu správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Pokud tak odvolací správní orgán neučiní, je to důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí správním soudem.

Podle aktuální rozhodovací praxe správních soudů není závazné stanovisko ani rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, takže proti němu nelze podat ani správní žalobu. To neznamená, že jeho soudní přezkum je zcela vyloučen, opět jde ovšem o přezkum nepřímý. Soud totiž může závazné stanovisko přezkoumat v rámci přezkumu rozhodnutí, pro jehož vydání bylo podkladem. Nemůže sice závazné stanovisko přímo zrušit, pro jeho vady promítnuté i do přezkoumávaného rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem, však může zrušit toto rozhodnutí.

V souladu s § 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. Toto přezkumné řízení však není efektivním prostředkem obrany proti stanovisku, jelikož účastník řízení, v němž má být závazné stanovisko použito jako závazný podklad, k jeho provedení může dát toliko podnět. Podáním tohoto podnětu není přezkumné řízení zahájeno, jelikož se zahajuje výhradně z moci úřední. Je na správním orgánu, který je k jeho provedení příslušný, aby jej zahájil z moci úřední, pokud si předběžně vyhodnotí, že závazné stanovisko odporuje právním předpisům. Pokud dospěje k předběžnému závěru, že závazné stanovisko právním předpisům neodporuje, přezkumné řízení nezahájí a osobu podávající podnět o tom pouze informuje.

Vyrozumění o nezahájení přezkumného řízení není rozhodnutím, takže se proti němu nelze odvolat či podat správní žalobu ani jej nelze přezkoumat v (dalším) přezkumném řízení. Jedinou spíše však teoretickou možností je požádat správní orgán nadřízený tomu, který přezkumné řízení nezahájil, o učinění tzv. opatření proti nečinnosti, typicky o přikázání zahájení řízení. Podle správního řádu totiž není nečinností jen nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě, ale též nezahájení řízení z moci úřední, pokud důvody k jeho zahájení existují.

Mezi těmito dvěma typy nečinnosti však bohužel existuje i další rozdíl. V případě, že se účastník řízení vydání rozhodnutí nedomůže ani žádostí o učinění opatření proti nečinnosti, může se proti této nečinnosti bránit speciální správní žalobou. Proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení z moci

úřední bohužel tuto žalobu podat nelze. Je ovšem možné, že Nejvyšší správní soud v budoucnu dospěje k závěru, že se proti této nečinnosti lze bránit tzv. zásahovou žalobou, tedy žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím. V judikatuře Nejvyššího správního soudu lze totiž v posledních letech vysledovat zřetelný trend rozšiřování definice „zásahu“, proti němuž se lze touto žalobou bránit, a to i na některé formy nečinnosti, například katastrálních úřadů. Městský soud v Praze již k závěru, že se proti nečinnosti spočívající v nepřezkoumání závazného stanoviska zásahovou žalobou bránit lze, dospěl.

Absence důsledků nezahájení přezkumného řízení jsou si správní orgány samozřejmě dobře vědomy a nezřídka toto řízení nezahájí bez ohledu na obsah závazného stanoviska jenom proto, aby si „nepřidělávaly práci“. Proto podání podnětu k provedení tohoto řízení efektivním prostředkem ochrany práv není.

Naopak z pohledu žadatele, jímž opatřené závazné stanovisko bylo v přezkumném řízení změněno nebo zrušeno, je významná též odpověď na otázku, zda se proti jeho změně nebo zrušení může nějak bránit. Odpověď se odvíjí od toho, jakou formou se závazné stanovisko ruší nebo mění, tedy **zda jde o rozhodnutí**, proti němuž by bylo možné podat odvolání a správní žalobu, či zda jde **opět o závazné stanovisko**. Já osobně se kloním k závěru, že by mělo jít o rozhodnutí, aby se umožnil jeho přezkum, byť se naleznou i argumenty, proč by se mělo jednat o závazné stanovisko.

Například lze takto argumentovat, že by měla být zachována forma přezkoumávaného úkonu správního orgánu, takže rozhodnutí by mělo být v přezkumném řízení měněno či rušeno opět rozhodnutím a závazné stanovisko opět závazným stanoviskem. To ostatně platí pro opatření obecné povahy, jímž se například vydává územní plán nebo stanoví místní úprava provozu na pozemních komunikacích (provedená v terénu dopravní značkou) a které se v přezkumném řízení podle judikatury mění nebo ruší také opatřením obecné povahy, nikoli rozhodnutím. Na druhou stranu tento závěr není pro obranu proti změně nebo zrušení opatření obecné povahy zásadní, jelikož i proti měnícímu či rušícímu opatření obecné povahy se lze efektivně bránit. U závazného stanoviska měnícího či rušícího jiné závazné stanovisko tomu tak není.

Nicméně řešení této otázky by vyžadovalo podrobnou analýzu nad rámec tohoto stručného článku. Autoritativní odpovědi se snad dočkáme v dohledné době, jelikož jednotnou odpověď na ni nenalezly ani tříčlenné senáty Nejvyššího správního soudu, a tak byla již takřka před rokem předložena k řešení jeho rozšířenému senátu.

Výše uvedené **platí obecně pro veškerá závazná stanoviska** a donedávna platilo i pro závazná stanoviska vydávaná jako podklad pro územní či stavební řízení, resp. obecně řízení podle stavebního zákona. Jeho **novela však s účinností od roku 2018 přinesla v tomto ohledu zásadní, byť na rozdíl od ostatních změn provedených touto novelou poněkud přehlíženou změnu**.

Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona lze nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu vydané pro účely řízení podle stavebního zákona zrušit nebo změnit **pouze v rámci odvolacího řízení postupem podle již zmíněného § 149 odst. 5 správního řádu** (stavební zákon nepřesně odkazuje na odstavec 4). Na postup správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který stanovisko vydal, se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt s tím, že **lhůta jednoho roku počítá běžet ode dne vydání závazného stanoviska**.

Zde je vhodné doplnit, že pro zahájení přezkumného řízení platí dvě lhůty, a sice dvouměsíční subjektivní lhůta běžící od okamžiku, kdy se správní orgán příslušný k vedení tohoto řízení o důvodech pro jeho zahájení dozvěděl a jednoroční objektivní lhůta běžící od právní moci rozhodnutí. V případě přezkumu závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona nemá subjektivní lhůta příliš velký význam, jelikož by mohla běžet zřejmě jen od okamžiku, kdy správní orgán rozhodující o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu správnímu orgánu příslušnému k provedení přezkumného řízení odvolání zašle. Objektivní jednoroční lhůta běžící od vydání závazného stanoviska však je zásadní.

Toto ustanovení totiž v praxi zcela **zásadně omezuje, až eliminuje možnost přezkumu a odstranění nezákonného závazného stanoviska**. Jeho přezkum v „samostatném“ (neprobíhajícím v rámci odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu) přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu zřejmě **vyklučuje zcela**. Přezkum v rámci odvolacího řízení omezuje lhůtou jednoho roku, která však v době vydání rozhodnutí stavebního úřadu a podání odvolání proti němu, kdy teprve přezkum připadá v úvahu, **většinou již uplyne**. Proto lze nepochybně uvítat, že Ústavní soud v současné době projednává návrh na zrušení mimo jiné § 4 odst. 9 stavebního zákona, byť nelze předvídat, kdy (návrh byl podán již 22. srpna 2017), a zejména jak rozhodne.

Územní či stavební řízení často probíhá tak, že stavebník opatří závazná stanoviska dotčených orgánů a další podklady a poté žádost o územní rozhodnutí, stavební povolení či společné povolení (kombinující územní rozhodnutí a stavební povolení) podá. Tím okamžikem je správní řízení zahájeno, **ostatní účastníci se to ovšem často nedozví**. Stavební úřad nejdříve žádost a podklady přezkoumá a případně žadatele vyzve k doplnění či odstranění vad a dá mu k tomu lhůtu. Ta může trvat několik měsíců a celý postup se může (i několikrát) opakovat. Teprve poté, co je stavební úřad s žádostí spokojen, vyrozumí o zahájení řízení ostatní jeho účastníky. Od skutečného zahájení řízení okamžikem podání žádosti, natož pak **od vydání závazného stanoviska před jejím podáním, může uplynout i rok a tím i možnost závazného stanoviska přezkoumat v rámci odvolacího řízení**.

Ostatní účastníci řízení, typicky vlastníci sousedních nemovitostí, nemají moc možností, jak tomu předejít. Patrně nejlepší možností, která je však zcela mimo jejich kontrolu, je **omezení platnosti závazného stanoviska na určitou dobu**, z povahy věci (lhůty k přezkumu) v délce jednoho roku. Pokud tato doba a zároveň lhůta k přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení uplyne před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu, bude nutné opatřit nové závazné stanovisko, od jehož vydání poběží nová lhůta k přezkumu. V praxi je platnost některých závazných stanovisek omezována, nejde však o všechna a v některých případech je doba platnosti delší. Dotčenému správnímu orgánu však nic nebrání časově omezit prakticky každé závazné stanovisko. Je totiž vydáváno na základě určitého skutkového stavu, který se z povahy věci může měnit. Časové omezení platnosti každého závazného stanoviska tak lze odůvodnit argumentem, že po stanovenou dobu platnosti lze předpokládat neměnnost skutkového stavu, na jehož základě bylo vydáno. Po uplynutí této doby již tento předpoklad neplatí, a skutkový stav je nutné zjistit a závazné stanovisko vydat znovu. Nepochybně legitimním důvodem časového omezení platnosti závazného stanoviska pak je i zachování možnosti jeho přezkumu podle § 4 odst. 9 stavebního zákona.

Dále by správní orgány měly běh lhůty k přezkumu podle § 4 odst. 9 stavebního zákona vykládat tak, že se **její běh staví v případě přerušení řízení**, pro které bylo závazné stanovisko jako podklad vydáno. Stavební úřad totiž spolu s výzvou k odstranění vad žádosti **řízení prakticky vždy přeruší, aby mu neběžela lhůta pro rozhodnutí**, kterou stejně zřídkakdy dodrží, a on nebyl ve smyslu správního řádu nečinný a nevystavoval se opatření proti nečinnosti ze strany svého nadřízeného orgánu. Kdyby se tímto přerušením stavila i lhůta pro přezkum závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona, riziko jejího uplynutí před rozhodnutím stavebního úřadu, a potažmo dříve, než vůbec přezkum může proběhnout, by se značně snížilo.

V každém případě však lze ostatním účastníkům řízení doporučit, aby se proaktivně snažili marnému uplynutí lhůty k přezkumu závazných stanovisek zabránit. Mají-li „podezření“, že může být každou chvíli podána například žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby na sousedním pozemku, mohou stavební úřad opakovaně kontaktovat a zjišťovat, zda žádost podána byla. Nejlepší je samozřejmě komunikace písemná, datovou schránkou či e-mailem, která snižuje nebezpečí nepravdivé odpovědi.

Pokud žádost podána byla, měli by nahlédnout do spisu a veškeré podklady si okopírovat (vyfotit mobilním telefonem či digitálním fotoaparátem). V případě „odhalení“ závazného stanoviska dotčeného orgánu, s nímž nesouhlasí, by měli **učinít vše pro to, aby stavební úřad o žádosti**

rozhodl před uplynutím jednoho roku od vydání tohoto stanoviska. Nabízí se již zmíněné opatření proti nečinnosti, odvolávání proti přerušení řízení za účelem odstranění vad žádosti (kdyby se neprosadil názor, že se přerušením řízení staví lhůta k přezkumu závazného stanoviska), je-li lhůta k odstranění vad příliš dlouhá apod.

Stavební úřady sice tento postup „nemají rády“ a nahlížení do spisu předtím, než zahájení řízení (i s mnohaměsíčním odstupem od podání žádosti) oznámí, nechtějí připustit, takový **postup je však nezákonný**. Řízení je zahájeno okamžikem podáním žádosti bez ohledu na její neúplnost či jiné nedostatky a **od tohoto okamžiku jsou účastníci tohoto řízení oprávněni do spisu nahlížet**. Skutečnost, že ještě probíhá odstraňování vad žádosti a její obsah, a zejména její přílohy, se mohou měnit, je irelevantní.



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:

- [Nepřevzaté 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](#)