

7. 12. 2011

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

Závazné stanovisko a jeho přezkum

Závazná stanoviska dotčených orgánů jsou nezbytná pro vydání správního rozhodnutí. Žadatel má možnost sám předem opatřit a připojit je například k žádosti o vydání územního rozhodnutí či k žádosti o stavební povolení. Taková možnost opatření závazných stanovisek před správním řízením, pro které jsou závazná stanoviska podkladem, je dispozitivní povahy s cílem nabídnout žadateli v praxi rychlejší a přímou cestu komunikaci s dotčenými orgány. Žadatel má samozřejmě možnost podat žádost o taková rozhodnutí bez závazných stanovisek, ale v praxi většinou k tomu nedochází, neboť žadatel po obdržení závazných stanovisek nelze vyloučit ani další úpravu dokumentace v návaznosti na jejich podmínky a připomínky.



DÁŇA, PERGL & PARTNEŘI

Advokátní kancelář

Závazné stanovisko je dle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu považováno za 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. Tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 22.10.2009, č.j.: 9 As 21/2009-150). Závazná stanoviska tedy nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení, neboť se jedná o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení. Závazná stanoviska zakládají práva a povinnosti až v rámci konečného rozhodnutí, pokud by práva povinnosti zakládala přímo, nebylo by zapotřebí vydání takového konečného rozhodnutí.

Zde je namístě se také zabývat ještě jednou otázkou. Ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona říká, že dotčené orgány vydávají pro rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpisy jinak. Tedy vedle závazných stanovisek ve smyslu ustanovení § 149 odst. 1 je nutné odlišovat i samostatná rozhodnutí, bez ohledu na to jak jsou nazvána (resp. bez ohledu na to, že jsou také nazývána závaznými stanovisky). Jde například o „závazné stanovisko“ vydávané podle ustanovení § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči, podle kterého závazné stanovisko podle ustanovení § 14 odst. 1 a 2 je-li vydáno orgánem státní památkové péči ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavení úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem. V případě, že jde o „závazná stanoviska“, která jsou samostatným správním rozhodnutím, jejich režim je jiný než závazná stanoviska jak uvedeno shora, ve smyslu ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu, a je možné je samostatně napadnout i právní žalobou.

Vraťme se zpět k závazným stanoviskům, které nejsou samostatným rozhodnutím. Správní řád sám v ustanovení § 149 odst. 4 umožňuje, aby účastník řízení v rámci svého podaného odvolání proti rozhodnutí (v našem případě územního či stavebního rozhodnutí) nezákonné závazné stanovisko napadnul. V takovém případě, by nezákonné stanovisko bylo možné potvrdit nebo změnit v

přezkumném řízení (nikoliv však zrušit), k němuž by byl příslušný nadřízený správní orgán správnímu orgánu, který vydal závazné stanovisko. V případě, kdy by bylo závazné stanovisko takto v rámci odvolání napadnuto, stavební úřad řízení o dovolání přeruší a v řízení o odvolání se pokračuje až po rozhodnutí v přezkumném řízení. Z ustanovení jak správního řádu, stavebního zákona a dalších zvláštních zákonů lze vyvodit záměr zákonodárce odlišit procesní postup vydávání a přezkumu takovýchto závazných stanovisek, neboť tato závazná stanoviska jsou vydávána v rámci samostatného správního řízení ve formě správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu a naplňují znaky samostatně vymezeného předmětu řízení, jsou rozhodnutím konečným a autoritativně zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

Pro úplnost zde uvádíme, že závazné stanovisko by bylo možné napadnout i dříve či později nikoliv pouze v rámci odvolání, ale i samostatně v rámci přezkumného řízení za využití ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu ve spojení s ustanovením § 94 a násl. správního řádu. V takovém případě usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Správní orgán má v tomto případě více možností, než kdyby přezkoumával závazné stanovisko v rámci odvolání účastníka řízení, neboť může nezákonné závazné stanovisko sám zrušit nebo změnit, popřípadě ho může i zrušit a vrátit odvolacímu správnímu orgánu nebo i správnímu orgánu prvního stupně.

V poslední dobou velmi diskutovanou záležitostí je soudní přezkum závazných stanovisek (úkonů učiněných správním orgánem na základě zákona, které nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení) a to v rámci správního soudnictví, tedy zda závazná stanoviska jsou samostatně přezkoumatelná a je možné je samostatně napadnout žalobou či nikoliv.

Judikatura Nejvyššího správního soudu nebyla dosud jednotná a na povahu závazných stanovisek se dívala rozdílně. Soud v některých případech se přiklonil k názoru, že závazné stanovisko má povahu samostatného rozhodnutí a jejich soudní přezkum proto není vyloučen (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2009, č.j.: 7 As 43/2009-52) a v některých případech soud zaujal opačný názor (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2009, č.j.: 2 As 34/2009-65 - ve kterém soud uvedl, že závazné stanovisko může mít povahu samostatného rozhodnutí a i proto být samostatně přezkoumatelné pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu).

Například v usnesení ze dne 28.4.2004, pod. č.j.: 7A 90/2001-98 (837/2006 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že závazné stanovisko je sice úkonem jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností, ale nevyločil, že i taková podkladová rozhodnutí mohou citelně, byť nepřímou zásahem do práv účastníků (velmi obdobně bylo argumentováno i v jiných rozhodnutích např. usnesení NSS ze dne 26.10.2004, čj: 6A 73/2002-54). NSS se zabýval přezkoumatelností závazných stanovisek podle ustanovení § 65 správního řádu soudního (např. NSS ze dne 23.3.2005, čj: 6 A 25/2002-42, publikovaný pod č. 906/2006 Sb.) a uvedl, že pojem rozhodnutí je vymezen materiálními znaky a že v každém případě u jednotlivého právního úkonu správního orgánu je nutné zkoumat, jaké právo napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 24.10.2006, č.j. 2 As 51/2005-34 dovedl, že rozhodnutí o neudělení souhlasu k zásahu do významného krajinného prvku podle § 12 odst. 1 zákona č. [114/1992 Sb.](#), samostatnému přezkumu ve správním soudnictví podléhá. V tomto případě konstatoval, že souhlas není rozhodnutím předběžné povahy, které by bylo z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno za základě ustanovení § 70 písm. b) správního řádu soudního, tedy že není dán hlavní znak pro uplatnění kompetenční výluky, tedy předběžnost či dočasnost daného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud uvedl, že ve vztahu k předmětu posuzování, tedy zásahu do krajinného rázu, jde o rozhodnutí konečné. Několikrát Nejvyšší správní soud ve své judikatuře takový názor vyslovil, že závazná stanoviska jsou samostatně přezkoumatelná žalobou v rámci správního soudnictví. Naproti tomu v

rozsudku ze dne 29.12.2004, č.j.: 6 A 172/2002-13 Nejvyšší správní soud byl toho názoru, že samostatný soudní přezkum udělení či neudělení souhlasu podle § 44 odst. 1 zákona č. [114/1992](#) Sb., možný není, neboť vyslovení či nevyslovení souhlasu je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím v materiálním smyslu, neboť k případnému zásahu do práv a povinností může dojít až vydáním konečného rozhodnutí.

Evidentně otázka samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek na základě žaloby není jednotná, možná ale další praxe přinese změnu, neboť Nejvyšší správní soud, tentokrát v rozšířeném senátě ve svém rozsudku ze dne 23.8.2011 pod č.j.: 2 As 75/2009 -13 se opět zabýval povahou závazných stanovisek a možnostmi jejich samostatného přezkumu. Soud v uvedeném rozhodnutí shrnul, že pokud jde o závazná stanoviska vydávaná dle ustanovení § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu soudního, neboť sama nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva a povinnosti a soudní přezkum je možný až v rámci konečného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dále v citovaném rozsudku v čl. III bodu 13 uvedl, že ačkoliv se jedná o různé typy závazných stanovisek, je účel a fungování uvedených typů podkladových rozhodnutí obdobný a příslušnému dotčenému orgánu umožňují závazným způsobem formulovat právní názor s ohledem na daný chráněný zájem. Soud konstatoval, že pro účely soudního přezkumu nelze mezi jednotlivými typy závazných stanovisek vydávaných na základě různých zákonů činit rozdíl.

Dále je třeba uvést, že účastníci územního řízení mají možnost podávat námítky do územního řízení proti projednávanému záměru (dokumentaci pro územní řízení, stanoviskům dotčených orgánů či proti jiným podkladům ve spise správního úřadu, včetně Stanovila EIA) a to nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Účastník řízení má dále možnost podat řádný opravný prostředek - odvolání proti územnímu rozhodnutí a dále za splnění podmínek zákona má možnost napadnout pravomocné územní rozhodnutí správní žalobou dle § 65 správního řádu soudního, v zákonné lhůtě a pokud nebude úspěšný má ještě možnost podat proti rozhodnutí o žalobě kasační stížnost, která je opravným prostředkem. Samotné podání správní žaloby nemá odkladný účinek, ale žalobce může o přiznání odkladného účinku požádat, pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Jde-li o soudní přezkum - správní žalobu, účastník řízení musí splnit zákonné podmínky dle § 68 správního řádu soudního, krom jiného musí tedy vyčerpat řádné opravné prostředky - tedy podat proti územnímu rozhodnutí nejprve odvolání. Soud příslušný rozhodovat o žalobě za základě žalobní námítky přezkoumá i zákonnost závazných stanovisek, které jsou podkladem přezkoumávaného rozhodnutí.

Pokud se sjednotí judikatura Nejvyššího správního soudu a dále bude aplikován názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23.8.2011 pod č.j.: 2 As 75/2009 -13, závazné stanovisko ve smyslu ust. 149 odst. 1 správního řádu, které není podle zvláštního právního předpisu samostatným rozhodnutím, lze přezkoumat pouze v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí ve věci (územního či stavebního), nikoliv samostatně.

JUDr. Martina Mervartová, PhD.

[Advokátní kancelář Dáňa, Pergl & Partneri](#)

Na Ořechovce 580/4
162 00 Praha 6 - Střešovice

Tel.: +420 224 232 611
Fax: +420 233 313 067
e-mail: akdpp@akdpp.cz

© EPRAVO.CZ - Sběrka 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](#)