



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

ZMĚNY V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ZÁVAZNÝCH STANOVISEK DOTČENÝCH ORGÁNŮ V REŽIMU STAVEBNÍHO ZÁKONA A SPRÁVNÍHO ŘÁDU OD 1. LEDNA 2021¹

Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR

¹ Novelizovaná ustanovení obou zákonů jsou pro přehlednost připojena v příloze.



1. Úvod

Zákonem č. 225/2017 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2018, a který novelizoval zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), byly do § 4 stavebního zákona vloženy nové odstavce 9, 10 a 11 řešící otázku přezkumu závazných stanovisek vydaných pro účely řízení podle stavebního zákona. Nekoncepční změna přinesla řadu problémů při aplikaci, jež se nedaly úspěšně ani přijatelně překlenout s ohledem na ústavní zásady, na kterých je založen právní stát, ani výkladem nebo judikaturou správních soudů. Přijatá úprava nebyla součástí vládního návrhu zákona, vzešla z pozměňovacího návrhu uplatněného při projednávání v Poslanecké sněmovně.

Změnu tohoto stavu přinese od 1. 1. 2021 zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Novelizován byl jak § 149 správního řádu upravující rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, tak § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona řešící přezkum závazných stanovisek vydaných pro účely řízení podle stavebního zákona. Dále uváděný text ustanovení § 149 správního řádu a § 4 stavebního zákona odpovídá stavu po 1. 1. 2021, kdy zákon č. 403/2020 Sb. nabude účinnosti.

Na postupy a řízení vedená podle stavebního zákona se použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak (§ 192 odst. 1 stavebního zákona). V obecné poloze vyjadřuje tento vztah mezi oběma právními předpisy § 1 odst. 2 správního řádu, když říká, že tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Podle uvedeného pravidla je nezbytné postupovat při aplikaci § 149 správního řádu a § 4 odst. 9, 10, 11 a 12 stavebního zákona.

2. Nová úprava závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 a 5 správního řádu

Průtahy při vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány byly identifikovány jako závažná příčina neúměrného zpoždování realizace staveb v České republice. Na to reagují i nová ustanovení správního řádu stanovením lhůt pro vydávání závazných stanovisek.

Podle § 149 odst. 4 správního řádu **dotčený orgán vydá své závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítá doba až 30 dnů, bude-li nezbytné nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.**

Nové ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu upravuje postup dotčeného orgánu v případě, kdy **žádost o vydání závazného stanoviska nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami**. V tom případě **dotčený orgán vyzve žadatele k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků** žádosti.

Správní řád nestanoví, zda má být výzva k odstranění nedostatků učiněna písemně nebo jiným způsobem. Závazné stanovisko je úkon podle části čtvrté správního řádu a na jeho vydání, resp. na jednotlivé úkony v postupu vedoucím k jeho vydání, se podle § 154 správního řádu obdobně vztahuje také § 15 odst. 1 tohoto zákona². Pro řízení o vydání závazného stanoviska sice platí obdobně postup odstraňování nedostatků podání podle § 37 odst. 3 ve spojení s § 154 správního řádu, nicméně žádost o vydání závazného stanoviska má částečně charakter žádosti o vydání rozhodnutí (musí např. splňovat zvláštním předpisem stanovené náležitosti či obsahovat obligatorní přílohy), na druhou stranu však podáním žádosti není zahájováno správní řízení ve smyslu části II. a III. správního řádu, není proto

² Podle § 15 odst. 1 správního řádu se jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníkovi řízení učinit ústně, pokud ten na písemné formě netrvá. Obsah úkonů prováděných jinou než písemnou formou se poznamená do spisu, nestanoví-li zákon jinak.



možné „proces“ vydání závazného stanoviska přerušit či zastavit. Z tohoto důvodů je stanoven speciální postup pro odstraňování vad žádosti o vydání závazného stanoviska. V případě, kdy se bude jednat o tzv. podstatné vady žádosti [obdobně jako v případě § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu] a žadatel ve stanovené lhůtě neodstraní tyto podstatné vady žádosti, dotčený orgán sdělí žadateli, že závazné stanovisko nelze vydat. Za podstatné vady žádosti lze považovat především skutečnost, kdy žadatel k žádosti o závazné stanovisko nepřiloží listiny a důkazy, které jsou pro posouzení souladu záměru s veřejným zájmem podstatné. **Po dobu odstraňování vad žádosti lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží. Ode dne odstranění vad žádosti počne běžet nová 30ti denní lhůta pro vydání závazného stanoviska.** Správní řád nevylučuje, aby za zákonem daných podmínek byla tato „nová“ lhůta prodloužena také až o 30 dnů.

Následkem **neodstranění vad žádosti, které brání vydání závazného stanoviska, může být pouze písemné sdělení dotčeného orgánu žadateli, že závazné stanovisko nemůže být vydáno;** nepostačí sdělení ústní nebo telefonické. Dotčený orgán tedy nevydává usnesení o zastavení řízení nebo o odložení žádosti anebo rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání závazného stanoviska.

Správní řád v § 149 odst. 4 nespojuje s nedodržením lhůty pro vydání závazného stanoviska žádné následky, s výjimkou obecné možnosti ochrany žadatele proti nečinnosti (§ 80 správního řádu). V důvodové zprávě se odkazuje na § 6 správního řádu, který stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, a neučiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností podle § 80 správního řádu.

3. Nová úprava závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona

Pokud jde o lhůtu pro vydání závazného stanoviska včetně možnosti jejího prodloužení, platí obecná úprava správního řádu. K tomu stavební zákon v § 4 odst. 9 žádnou speciální úpravu lhůt nepřináší. Upřesňuje však, že **o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu³, a o této skutečnosti dotčený orgán žadatele vyrozumí. Jestliže však není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno v zákonem stanovené lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné závazné stanovisko a bez podmínek.**

Tato fikce nastává automaticky uplynutím lhůty pro vydání závazného stanoviska (30ti denní nebo prodloužené). Stavební zákon, až na výslovné výjimky, počítá s tím, že závazná stanoviska přikládá k žádostem o vydání územního rozhodnutí, stavebního povolení, společného povolení a dalších žadatel/stavebník. Fiktivní závazné stanovisko ke svému stavebnímu záměru, byť souhlasné a bez podmínek, však k žádosti přiložit nemůže. Zde přichází v úvahu dvě možnosti, a to že žadatel o vydání povolení v žádosti uvede, že bylo vydáno fiktivní závazné stanovisko a kterým dotčeným orgánem. V souladu s principem dobré správy si pak stavební úřad sám tuto skutečnost u příslušného dotčeného orgánu ověří. Nebo je i možné k žádosti o vydání povolení doložit osvědčení o nastalé fikci, které by vydal na základě žádosti dotčený správní orgán; toto osvědčení by bylo vydáno postupem podle části IV. správního řádu, a jeho obsahem by bylo sdělení o tom, že fikce nastala.

Účelem závazných stanovisek dotčených orgánů opatřovaných pro řízení a jiné postupy podle stavebního zákona je ochrana veřejných zájmů, chráněných jinými právními předpisy, na kterou nelze rezignovat jen proto, že nebylo ve lhůtě vydáno závazné stanovisko.

³ Podle § 76 odst. 5 správního řádu se proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu nelze odvolat.



V zájmu ochrany těchto veřejných zájmů se v § 4 odst. 10 stavebního zákona zakládá **nadřízenému správnímu orgánu pravomoc, aby v případě, že nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydal nové závazné stanovisko, kterým se fiktivní závazné stanovisko vydané podle odstavce 9 ruší. Nové závazné stanovisko lze vydat do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.** Není však stanoveno, že by k tomu nemohlo dojít dříve, samozřejmě nejdříve po vydání fiktivního závazného stanoviska.

Podle důvodové zprávy půjde především o situace, kdy by dotčený orgán musel vydat nesouhlasné závazné stanovisko, neboť záměr by byl v rozporu s ochranou veřejného zájmu chráněného podle jiného právního předpisu, ale v zákonem stanovené lhůtě by tak neučinil, lhostejno z jakých důvodů. Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona představuje speciální úpravu ve vztahu ke správnímu řádu, kterou lze použít pouze u fiktivního závazného stanoviska a jeho náhrady závazným stanoviskem správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který jej vydal, není-li možné chránit konkrétní veřejný zájem jinak. Zákon neupravuje, jaká skutečnost má být impulzem pro postup nadřízeného orgánu. Impulzem může být podnět od žadatele nebo i od dotčeného orgánu samotného, případně od stavebního úřadu. Je ale nepochybné, že nadřízený orgán musí v novém závazném stanovisku splnit požadavky, které na obsah závazného stanoviska klade § 149 odst. 2 správního řádu.

Podle § 149 odst. 9 správního řádu je zrušení nebo změna závazného stanoviska v případě, že rozhodnutí, které jím bylo podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem pro obnovu řízení. Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona tuto záležitost nijak speciálně neupravuje, tudíž platí správní řád.

Bude-li fiktivní závazné stanovisko napadeno v odvolání, bude postupováno stejně, jako kdyby šlo o skutečně existující závazné stanovisko vydané dotčeným orgánem jako souhlasné a bez podmínek. Správní orgán nadřízený dotčenému orgánu, který napadené závazné stanovisko vydal, jej může potvrdit, pokud shledá, že ochrana veřejného zájmu nebyla ohrožena, nebo jej změni vydáním závazného stanoviska. Pokud je fiktivní závazné stanovisko napadeno odvoláním, které je řádným opravným prostředkem, a bude podrobena přezkoumání správnosti a zákonnosti v odvolacím řízení, není důvod, aby nadřízený správní orgán fiktivní závazné stanovisko navíc přezkoumal postupem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona, neboť výsledkem obou postupů je fakticky vždy vydání závazného stanoviska s náležitostmi podle § 149 odst. 2 správního řádu.

4. Nová úprava závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 a 8 správního řádu

Ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu se zabývá odvoláním proti obsahu závazného stanoviska, resp. upravuje postup odvolacího orgánu. Ustanovení bylo doplněno o lhůtu, ve které je správní orgán nadřízený dotčenému orgánu povinen reagovat na žádost odvolacího orgánu o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska proti kterému odvolání směřovalo. **Nelze-li závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změni závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.**

Do § 149 odst. 8 správního řádu byly doplněny lhůty (objektivní lhůty), ve kterých lze nejpozději zahájit přezkumné řízení a závazné stanovisko v tomto řízení změnit nebo zrušit. **Přezkumné řízení lze zahájit (nejpozději) do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno; závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.** To nevylučuje možnost přezkoumání nezákonného závazného stanoviska například ještě před podáním žádosti o vydání rozhodnutí prvním stupni. Zákon neříká, kdy lze zahájit přezkumné řízení nejdříve, ale kdy tak lze učinit nejpozději.



Oproti obecné úpravě zahájení přezkumného řízení (§ 96 odst. 1 správního řádu) není stanovena subjektivní dvouměsíční lhůta od právní moci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, ve které musí příslušný správní orgán přezkumné řízení zahájit. Podle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení 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*. Text za čárkou se pro zahájení přezkumného řízení závazného stanoviska nepoužije, protože § 149 odst. 8 správního řádu obsahuje pro tento případ speciální ustanovení. Poměr obecné ke zvláštní (speciální) právní úpravě⁴ platí i pro vzájemný vztah jednotlivých ustanovení téhož právního předpisu. Pro nadřízený správní orgán, který je příslušný k vedení přezkumného řízení, proto platí také dvouměsíční subjektivní lhůta, ve které může přezkumné řízení zahájit. Je to v zájmu právní jistoty účastníků řízení i ekonomie řízení. Platí-li určité pravidlo pro přezkum správního rozhodnutí, mělo by platit také pro přezkoumání jeho podkladu.

Je však třeba připomenout, že na přezkoumání závazného stanoviska není právní nárok a že se na jeho přezkum vztahují stejné požadavky jako na přezkum správního rozhodnutí. Zrušení nebo změna závazného stanoviska v případě, že rozhodnutí, které jím bylo podmíněno, již nabylo právní moci, je důvodem pro obnovu řízení podle § 149 odst. 9 správního řádu.

5. Nová úprava závazného stanoviska v § 4 odst. 11 a 12 stavebního zákona

Přezkum závazného stanoviska, kterým je podmíněno správní rozhodnutí, stavební zákon v § 4 speciálně neupravuje; v těchto případech bude proto aplikován správní řád. Na rozdíl od správního řádu stavební zákon v § 4 odst. 2 písm. a) stanoví, že dotčené orgány vydávají závazná stanoviska jako podklad nejen pro správní rozhodnutí, ale také pro jiný úkon stavebního úřadu (např. územní souhlas, souhlas s ohlášením, kolaudační souhlas) nebo pro úkony autorizovaného inspektora⁵.

Lhůty pro přezkum závazných stanovisek v § 149 odst. 8 a § 96 odst. 1 správního řádu platí i pro závazná stanoviska, která jsou podkladem pro jiné úkony stavebního úřadu či úkony autorizovaného inspektora. Pro počítání těchto lhůt je důležité znát okamžik jejich počátku.

V § 4 odst. 11 stavebního zákona se stanoví počátek běhu lhůt pro zahájení přezkumného řízení a pro zrušení nebo změnu závazných stanovisek, která jsou podkladem pro jiný úkon stavebního úřadu nebo pro úkony autorizovaného inspektora, v tomto řízení. **Lhůty pro zahájení přezkumného řízení a zrušení nebo změnu závazného stanoviska v přezkumném řízení u závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, které je podkladem pro jiný úkon stavebního úřadu, počínají běžet ode dne, kdy jiný úkon nabyl právních účinků.** Například územní souhlas nabývá právních účinků dnem doručení oznamovateli (§ 96 odst. 4 stavebního zákona); souhlas s ohlášením nabývá právních účinků dnem doručení stavebníkovi (§ 106 odst. 2 stavebního zákona); kolaudační souhlas nabývá právních účinků dnem doručení stavebníkovi (§ 122 odst. 4 stavebního zákona). **Lhůty pro zahájení přezkumného řízení a zrušení nebo změnu závazného stanoviska v přezkumném řízení u závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, které je podkladem pro vydání certifikátu autorizovaného inspektora, počínají běžet ode dne vzniku práva provést oznámený záměr⁶.**

⁴ Právní princip, kterým se mimo jiné řídí výklad a aplikace právních norem, stanoví přednost použití speciální úpravy před úpravou obecnou.

⁵ § 117 stavebního zákona.

⁶ Stavebníkovi vznikne právo provést oznámený stavební záměr marným uplynutím lhůty podle § 117 odst. 4 nebo dnem následujícím po dni, kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí podle § 117 odst. 5 písm. b) stavebního zákona.



V § 4 odst. 12 stavební zákon stanoví, na která závazná stanoviska se úprava odstavců 9 a 10 týkající se fiktivního závazného stanoviska nepoužije:

„(12) Odstavce 9 a 10 se nepoužijí na závazné stanovisko

a) k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí,

b) orgánu ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým se

1. vyslovuje souhlas k zásahům, které by mohly vést k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení přírodního stanoviště v zájmu Evropských společenství nebo druhů v zájmu Evropských společenství,

2. uděluje souhlas k činnostem podmíněným souhlasem orgánu ochrany přírody v ptačích oblastech,

3. posuzuje splnění podmínek pro povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie a podle zákona o ochraně přírody a krajiny,

4. uděluje souhlas s činnostmi vymezenými v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území, která byla vyhlášena k zajištění udržení příznivého stavu evropských stanovišť nebo stanovišť evropsky významných druhů, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit,

5. posuzuje záměr z hlediska zájmů chráněných podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a které je vydáno jako jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny.“

6. Přechodná ustanovení

Přechodná ustanovení ke změnám správního řádu část osmnáctá čl. XXI zákona č. 403/2020 Sb. neupravuje.

„Čl. XXV

Přechodná ustanovení

1. Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) prověří záměry dopravní a technické infrastruktury vymezené v zásadách územního rozvoje, které jsou zároveň obsažené v politice územního rozvoje a současně se jedná o veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření, které dosud nebyly provedeny a u kterých již uplynula lhůta pro přezkum podle správního řádu a soudního řádu správního. Záměry vyhovující uvedeným hlediskům ministerstvo převezme ze zásad územního rozvoje bez věcné změny do prvního územního rozvojového plánu, přitom jiný způsob grafického vyjádření se nepovažuje za věcnou změnu.

2. Záměry přebírané do prvního územního rozvojového plánu podle bodu 1 nepodléhají projednání a posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území podle § 35c až 35f zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, ani nejsou přezkoumatelné podle správního řádu nebo soudního řádu správního.

3. Aktualizace a změny územně plánovací dokumentace, o jejichž pořízení rozhodlo příslušné zastupitelstvo před nabytím účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou případů, kdy příslušné zastupitelstvo na návrh pořizovatele rozhodne, že se na dosavadní postup pořízení naváže zkráceným postupem.

4. Povinnost vést stavební deník v elektronické formě u stavby, která je předmětem veřejné zakázky v nadlimitním režimu, se použije, je-li zadávací řízení zahájeno po dni nabytí účinnosti tohoto zákona.



Přechodná ustanovení ke změnám stavebního zákona část dvacátá první čl. XXV zákona č. 403/2020 Sb. obsahuje, ale aplikace změn provedených v § 4 stavebního zákona se netýkají.

Neplatí proto obvyklé řešení, že se zahájená správní řízení a postupy podle stavebního zákona dokončí podle dosavadní právní úpravy!

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. Subjektivní dvouměsíční lhůta pro nadřízený správní orgán začne běžet až od 1. 1. 2021, protože teprve tehdy se mohl dovědět, že lze závazné stanovisko přezkoumat.

Proto by také měla být řízení podle dosavadní právní úpravy, tj. podle § 4 odst. 9 až 11, zastavena, resp. zastavena u těch přezkumných řízení, kde zanikla pravomoc přezkoumat závazné stanovisko.

Lhůta pro vznik fiktivního závazného stanoviska upravená v § 4 odst. 9 stavebního zákona ve spojení s § 149 odst. 4 správního řádu počne běžet až od 1. 1. 2021. Zákon totiž nemůže působit retroaktivně. Je tomu jednak proto, že podle právní úpravy platné a účinné do 31. 12. 2020 nemohlo fiktivní závazné stanovisko vzniknout. Měly-li by lhůty pro vydání závazného stanoviska, a tedy pro fikci počít běžet již před 1. 1. 2021, musel by to výslovně stanovit zákon v přechodných ustanoveních. Bez přechodných ustanovení nelze dovozovat účinnost nové právní úpravy zpětně, tedy přede den nabytí účinnosti zákona. Jelikož zákon neobsahuje speciální přechodná ustanovení, platí, že i lhůty v něm nově stanovené, mohou začít běžet až ode dne nabytí účinnosti zákona.