



Stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj k přezkumu závazných stanovisek v režimu stavebního zákona

Novela stavebního zákona, zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, mimo jiné vložil do § 4 zcela nová ustanovení konkrétně odstavce 9, 10 a 11. Tato změna nebyla součástí vládního návrhu zákona, jednalo se o pozměňovací návrh. Z tohoto důvodu také nelze dohledat důvodovou zprávu.

Předmětná ustanovení jsou také předmětem návrhu skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb., podaného Ústavnímu soudu dne 22. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

Tato ustanovení výrazně a zcela nekonceptně mění výlučně pro závazná stanoviska vydávaná pro potřeby řízení podle stavebního zákona mechanismus přezkumu závazného stanoviska, možnosti jeho změny a zrušení a ve svém důsledku i možnosti změny rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko součástí¹.

S ohledem na skutečnost, že daná ustanovení jsou součástí právního řádu a je nezbytné podle nich postupovat, **je třeba hledat co nejracionálnější výklad tohoto ustanovení.** Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona obsahuje odchylnou úpravu přezkumu závazných stanovisek oproti správnímu řádu. Ustanovení § 4 odst. 10 a 11 stavebního zákona pak řeší přezkum nezákonného závazného stanoviska vydaného nadřízeným správním orgánem v rámci odvolacího řízení a důsledky tohoto přezkumu, jedná se tedy o ustanovení, která navazují na klíčový § 4 odst. 9 stavebního zákona.

Určité řešení nabízí velmi důsledné posouzení vztahu ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona a ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2017 resp. § 149 odst. 5 správního řádu ve znění účinném k 1. 1. 2018, a dále vztahu ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona a ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu (SŘ) ve znění účinném do 31. 12. 2017 resp. § 149 odst. 6 správního řádu ve znění účinném k 1. 1. 2018.

Je tedy nezbytné vyřešit vztah § 4 odst. 9 stavebního zákona k přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení a k přezkumu závazného stanoviska v rámci přezkumného řízení.

Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona (SZ) je speciálním ustanovením ve vztahu k přezkumu zákonnosti závazného stanoviska v přezkumném řízení (§ 149 odst. 6 SŘ), úprava přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení je nedotčena. Důvodů k tomuto výkladu je několik, níže uváděné jsou ty nejdůležitější²:

- **V rámci odvolacího řízení se přezkoumává nejen zákonnost, ale především věcná správnost závazného stanoviska (dále jen „ZS“).** § 4 odst. 9 SZ mluví pouze o přezkumu zákonnosti ZS.
- **Výstupem přezkumu ZS v rámci odvolacího řízení je potvrzení nebo změna ZS. Podle § 4 odst. 9 SZ lze nezákonné ZS zrušit nebo změnit stejně tak jako v obecné úpravě přezkumného řízení (srov. 149 odst. 6 SŘ).**
- **§ 4 odst. 9 SZ upravuje přiměřené použití ustanovení SŘ o přezkumném řízení nikoli o odvolacím řízení.**

¹ FRANKOVÁ, M., *Změny v právní úpravě ochrany přírody při umisťování staveb a změnách využití území*, České právo životního prostředí 3/2017 (45), s. 56

² Níže uvedená argumentace vychází především z článku dr. VEDRALA: VEDRAL, J., *K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona*. Stavební právo. Bulletin. 3/2017. s. 7 – 19



Nemůže současně platit, že nezákonné ZS se přezkoumává postupem podle 149 odst. 5 správního řádu a zároveň se na postup přiměřeně užijí ustanovení o přezkumném řízení. Tyto postupy nejsou vzájemně slučitelné, navíc **výstupem přezkumu ZS v odvolacím řízení je opět ZS, zatímco výstupem přezkumu ZS v rámci přezkumného řízení je rozhodnutí.**

- V rámci odvolacího řízení je nezbytné zabývat se všemi námitkami, tedy těmi, které směřují k otázce věcné správnosti ZS a těmi, které směřují k otázce nezákonnosti. Vypořádané musí být všechny, jinak by bylo rozhodnutí v odvolacím řízení zatížené procesní vadou. V rámci odvolacího řízení nemůže být přezkum ZS, předně jeho zákonnosti limitován lhůtou 1 roku od vydání ZS (která plyne z odkazu § 4 odst. 9 SZ na použití lhůty podle § 96 SŘ, „s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu“). To by opět vedlo k nezákonnosti rozhodnutí v odvolacím řízení.

Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona je tedy speciální právní úpravou přezkumu ZS v přezkumném řízení. Specialita tohoto přezkumu spočívá ve dvou aspektech:

- 1) Přezkum ZS je limitován lhůtou jednoho roku, která se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.
- 2) Přezkumné řízení se vede *pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.*

Pokud tedy v rámci odvolacího řízení orgán, který je příslušný k přezkumu ZS zjistí takovou nezákonnost ZS, kterou nelze řešit jinak než zrušením ZS (nelze ji tedy napravit změnou ZS v rámci odvolacího řízení), zahájí přezkumné řízení.

Časové hledisko přezkumu

Z ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona jednoznačně plyne, že ZS nelze v přezkumném řízení přezkoumat **po odvolacím řízení, tedy nejpozději lze přezkumné řízení zahájit v průběhu odvolacího řízení** (a to bylo také patrně jeho smyslem). Zároveň je však možnost přezkumu omezena lhůtou 1 roku od vydání závazného stanoviska. Lze však nezákonné ZS přezkoumat dříve (před vydáním rozhodnutí v prvním stupni nebo dokonce před podáním žádosti o řízení podle stavebního zákona)?

Byť z gramatického výkladu plyne, že dříve než v průběhu odvolacího řízení přezkumné řízení zahájit **nelze v souladu se základními zásadami právního státu, zejména v souladu se zásadou legality, ale taktéž zásadou procesní ekonomie a materiální pravdy dospět k jinému závěru, než že takový přezkum možný je. Přezkumné řízení o ZS lze zahájit nejpozději v průběhu odvolacího řízení nebo nejpozději do 1 roku od jeho vydání, podle toho která z těchto lhůt uplyne dříve.**

Opačný výklad by vedl:

- 1) k vydání nezákonného rozhodnutí v první instanci, kterou by způsobila nezákonnost ZS
- 2) v řadě případů k úplnému vyloučení přezkumu nezákonnosti v přezkumném řízení a tedy k úplnému vyloučení možnosti zrušit nezákonné ZS (zrušení nezákonného ZS není možné v rámci odvolacího řízení), neboť lhůta 1 roku od vydání ZS uplyne zpravidla dříve, než je vydáno rozhodnutí v prvním stupni, tedy před možností zahájení přezkumného řízení.

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) by 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. V souladu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle něhož je ČR „právní stát“, musí přitom zákonodárce upravit účinný systém nástrojů k ochraně objektivní zákonnosti a veřejného zájmu při vydávání rozhodnutí a jiných aktů orgánů veřejné moci.