

Prodlužování lhůty pro vydání závazného stanoviska pro postupy podle stavebního zákona

Úvod

Změna právní úpravy závazných stanovisek vydávaných pro postupy podle stavebního zákona, která nabyla účinnosti ode dne 1. 1. 2021, přinesla významné a četné otázky pro aplikační praxi. Mimo jiné otázky spojené s prodlužováním lhůty pro vydání závazného stanoviska. Stále přetrvává otázka, zda je opravdu třeba usnesením dotčeného orgánu prodlužovat lhůtu, která je daná již zákonem? Odpověď právě na tuto otázku je toto pojednání věnováno.

Byť již nabyl platnosti nový stavební zákon,¹⁾ bude v českém právním prostředí problematika závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány ke stavebním postupům posuzována podle aktuální právní úpravy přinejmenším ještě mnoho měsíců. Nejen po dobu, než nastane plná účinnost nové právní úpravy stavebního práva, ale i následně při přezkoumávání do té doby učiněných správních úkonů dotčených orgánů a stavebních úřadů. Proto je třeba stále věnovat pozornost současné právní úpravě včetně toho, jak se výrazně změnila s účinností ode dne 1. 1. 2021.

Onu změnu právní úpravy přinesl 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, (dále jen „zákon č. 403/2020 Sb.“).²⁾ Současná znění zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), přináší odlišné výklady, se kterými se lze v praxi setkat. Pro správnou a zákonnou praxi je nezbytné postupy sjednotit. Dokud tak s konečnou platností a s precedenčními účinky neučiní judikatura Nejvyššího správního soudu,³⁾ jsou žádoucí a nápomocné výklady z prostředí akademické obce, metodické pokyny příslušných úřadů či dosavadní zkušenosti z praxe.

¹⁾ Viz zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, podle kterého se má postupovat s účinností zejména ode dne 1. 7. 2023.

²⁾ Byť se jednalo především o novelu onoho liniového zákona významná, včetně fikce závazných stanovisek, kterou také upravuje. Tento článek se soustředí na vztah stavebního zákona a správního řádu, který tato novela vytvořila.

Právě toto pojednání je takovým výkladem příslušných ustanovení správního řádu a stavebního zákona, která se týkají prodlužování lhůty pro vydání závazného stanoviska pro postupy podle stavebního zákona. Předestřený text má za cíl blíže zkoumat a vyložit příslušnou právní úpravu a na základě všech zjištění pomoci při praktickém uplatňování daných ustanovení obou zákonů, jakož případně i vyvrátit některá dosavadní tvrzení vztahující se k této právní úpravě a jejímu výkladu.

Tento článek vychází nejen ze samotné současné právní úpravy,⁴⁾ nýbrž také ze související důvodové zprávy, metodiky Ministerstva pro místní rozvoj, jakož i z rozhodnutí správních soudů, která mohou být pro správný výklad směrodatná, a v neposlední řadě rovněž ze zkušeností autora.⁵⁾ Snaží se odpovědět na již předestřenou otázku, zda je opravdu třeba usnesením dotčeného orgánu prodlužovat zákonnou lhůtu, která je například ve zvláště složitých případech až 60 dnů, již v souvislosti s uplynutím prvních 30 dnů od podání žádosti. S tím souvisí také podotázka, zda lze lhůtu pro vydání závazného stanoviska prodloužit i z jiných důvodů, než v souvislosti s nařízením ohledání na místě nebo v případě zvlášť složitého případu.

Současná právní úprava

Předně je třeba citovat současnou právní úpravu. Dále v textu tohoto článku je na ni odkazováno a je pak s ní blíže pracováno. Již zmíněný zákon č. 403/2020 Sb. svými částmi osmnáctou a dvacátou první změnil ustanovení § 149 správního řádu a § 4 stavebního zákona tak, že s účinností ode dne 1. 1. 2021 zní jejich nyní zkoumaná ustanovení následovně.

Ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu: „*Správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska vydá závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.*“

Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona: „(9) *O prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a dotčený orgán vyrozumí o této skutečnosti žadatele. Jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek.*“

Z otázek, které tato právní úprava vyvolává, je třeba věnovat se také té, kdy se usnesením prodlužuje lhůta pro vydání závazného stanoviska podle citovaného ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona. Jinak na svého adresáta může tato právní norma působit, bude-li vycházet ze znění zákona

³⁾ Viz též závěry o precedenčním účinku judikatury Nejvyššího správního soudu vyjádřené v jeho rozsudku ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 AfS 165/2016-26, dostupném z www.nssoud.cz.

⁴⁾ Tento text byl zpracován ke dni 25. 9. 2021.

⁵⁾ Autor přednáší správní právo na Vysoké škole podnikání a práva, a.s., a je právník odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Moravskoslezského kraje.

č. 403/2020 Sb., a jinak, bude-li vycházet z úplného změněného znění správního řádu a stavebního zákona. Jde o to, jestli ono ustanovení se bude vykládat samostatně, nebo v kontextu celého právního předpisu. Vyjde-li se z toho, že aplikovat je třeba úplné znění změněného právního předpisu, nelze citované ustanovení úspěšně vykládat izolovaně.

Citované ustanovení stavebního zákona je speciální právní úpravou s aplikační předností vůči citované obecné právní úpravě dané správním řádem. To však platí toliko v rozsahu, v jakém stavební zákon upravuje postupy odlišně od správního řádu. Stavební zákon výslovně odkazuje na lhůty dané správním řádem a speciálně pak upravuje jejich prodlužování vydáním usnesení poznamenávaným do spisu, a to přímo dotčeným orgánem. Lhůty dané správním řádem ovšem stavební zákon sám nijak nemění a, jak již bylo zmíněno, odkazuje na správní řád.

Jedná se o právní úpravu v podstatě zdařilou, ale nesprávně vykládanou.

Důvodová zpráva ke změnóvému zákonu

Protože k zákonu č. 403/2020 Sb. neabsentuje důvodová zpráva, může být nápomocná pro zjištění záměru zákonodárce. Odůvodnění k novému znění § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona je dokonce poměrně obsáhlé, a lze z něj tak vysledovat snahu tvůrce těchto právních norem vyjádřit, jakého účelu má být dosaženo. Citovat z této důvodové zprávy je nezbytné zejména následující.

„Stavební zákon pro vydání jiných úkonů stavebního úřadu [například veřejnoprávní smlouvy (§ 78a odst. 2 stavebního zákona); územního souhlasu (§ 96 odst. 3 písm. b) stavebního zákona)] předpokládá vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu, které je pro správní orgán závazné při posuzování podané žádosti.

V praxi je však doba, kterou často trvá vydání závazného stanoviska poměrně závažným problémem (pro řadu řízení je nezbytná řada závazných stanovisek a povolovací proces se jejich vydáváním velmi prodlužuje). Proces vydávání závazných stanovisek tak fakticky prodlužuje celý povolovací proces o značné časové úseky. V rámci úprav správního řádu se proto navrhuje stanovit jasné lhůty pro vydání závazného stanoviska.

Zároveň je nezbytné řešit důsledek nedodržení této lhůty, neboť závazné stanovisko je obligatorním podkladem pro vydání správního rozhodnutí nebo jiného úkonu podle stavebního zákona, který za zákonem stanovených podmínek správní rozhodnutí může nahradit. Současně se zavedením výslovné lhůty pro vydání závazného stanoviska se proto zavádí jako důsledek nedodržení zákonných lhůt fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. ... Uplatnění fikce souhlasného závazného stanoviska by mělo být v praxi výjimkou, neboť závazná stanoviska jsou důležitým podkladem pro řízení, které vedou stavební úřady, a jejichž prostřednictvím chrání dotčené orgány veřejné zájmy na svěřeném úseku veřejné správy. Stát, potažmo orgány veřejné správy, nesmí rezignovat na ochranu veřejných zájmů, nicméně nečinnost správních orgánů je

v rozporu s principem dobré správy a fakticky k ochraně veřejných zájmů nevede. Zvolené řešení tak respektuje zásadu hospodárnosti a rychlosti při činnosti správních orgánů.

Pro vydání závazných stanovisek dotčených orgánů pro účely řízení podle stavebního zákona platí lhůta pro vydání závazného stanoviska podle správního řádu. To znamená, že i v tomto případě je možné lhůtu prodloužit. Avšak s ohledem na to, že s nedodržením lhůty jsou ve stavebním zákoně spojeny následky ve formě fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, navrhuje se stanovit speciální režim pro prodloužování lhůty pro vydání závazného stanoviska, a to tak, že o prodloužení lhůty pro vydání závazného stanoviska vydá dotčený orgán usnesení, které se poznamenává do spisu.

Právě s ohledem na skutečnost, že až po prozkoumání žádosti může dotčený orgán dospět k závěru, že se jedná o složitý případ a na základě toho lhůtu pro vydání závazného stanoviska prodloužit, navrhuje se stanovit, aby tuto skutečnost dotčený orgán sdělil žadateli. V tomto sdělení by měl správní orgán uvést i to, o kolik dnů je lhůta pro vydání závazného stanoviska prodloužována. Žadatel tak bude mít postaveno najisto, v jaké lhůtě má být závazné stanovisko vydáno.“

Právě s odkazem na citované znění důvodové zprávy je ustanovení § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona vykládáno izolovaně jako speciální postup, kdy se lhůta pro vydání závazného stanoviska usnesením do spisu⁶⁾ prodloužuje již po uplynutí 30 dnů od podání žádosti a může se tak stát jen ze dvou uvedených důvodů, tj. v případě, že je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Metodika vydaná k tomu Ministerstvem pro místní rozvoj z tohoto výkladu zjevně vychází, byť to v ní takto výslovně uvedeno není.⁷⁾ A takto chápou předestřenou právní úpravu také někteří autoři literatury, když konstatují: „Hlavním cílem nové úpravy je umožnit rychlejší a efektivnější přípravu stavebních záměrů. Proto doznává změn úprava závazných stanovisek ve správním řádu a do § 149 se zavádí výslovné lhůty pro jejich vydání. Nově budou muset úřady vydávat závazná stanoviska bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od podání žádosti. Lhůtu lze před jejím uplynutím ve složitých případech prodloužit, nejvíce však o dalších 30 dní.“⁸⁾

⁶⁾ K možné nadbytečnosti formy správního úkonu usnesení do spisu z pohledu *de lege ferenda* a významnosti spíše samotného vyrozumění žadatele viz též SOVA, A.: *Podněty k zefektivnění správního procesu*. In Právní rozhledy, 2020, č. 4, s. 135, ISSN 1210-6410.

⁷⁾ Viz Závazná stanoviska dotčených orgánů v režimu stavebního zákona a správního řádu od 1. ledna 2021; leden 2021; dostupné z Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Závazná stanoviska dotčených orgánů v režimu stavebního zákona a správního řádu od 1. ledna 2021 (mmr.cz).

⁸⁾ KORBEL, F., HLAVIČKA, J., BURYAN a kol.: *Stavební právo se od ledna dočká změn*. Real Estate Flash 12/2020. Dostupné z www.beck-online.cz. Obdobně pak také PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*. In Právní rozhledy, 2021, č. 15-16. ISSN 1210-6410.

I při zohlednění účelu nové právní úpravy, který zjevně má, a to zrychlení správních postupů souvisejících se stavebními záměry, nelze k předestřenému výkladu oněch citovaných nových ustanovení správního řádu a stavebního zákona dospět, jsou-li vykládána v kontextu celého správního řádu. Stavební zákon právě na správní řád odkazuje. Také práce s úplnými zněními zákonů ukazuje, že popsaný výklad opírající se o údajnou vůli zákonodárce nemůže obstát. Dosažený výsledek změn zákona není vůči dotčeným orgánům tak striktní, jak možná bylo zamýšleno.

O citovanou důvodovou zprávu k zákonu č. 403/2020 Sb. se ostatně nelze úplně opřít. Jednak není natolik jednoznačná, aby se o ní nezpochybnitelně opíraly již předestřené výklady, a jednak obecně platí, že správní soudy opakovaně shledaly, že právní úprava je ve skutečnosti jiná, než byla zamýšlena podle důvodové zprávy. Lze uvést následující příklady.

Podle závěrů rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, dostupného z www.nssoud.cz, daňový řád a správní řád upravují stížnost na postup správního orgánu prakticky shodně. Procesně se u stížnosti postupuje podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení (vyrozumění). Rozšířený senát spatřil významný rozdíl mezi dřívější úpravou námitek podle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků a stížnosti dle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu, jakkoliv důvodová zpráva k daňovému řádu se snažila v nich vidět stejný institut.

V rozsudku ze dne 21. 6. 2018, č. j. 1 As 59/2018-36, dostupném z www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil tomu, že by příznak „do vlastních rukou“ správní orgán měl použít pouze v případě, kdy doručuje písemnost, kterou by v případě její „papírové verze“ doručoval obálkou s červeným pruhem, tedy do vlastních rukou výhradně jen adresáta. Ač takovému závěru nasvědčovala důvodová zpráva k zákonu o elektronických úkonech, ze samotného textu i smyslu tohoto zákona uvedené dovodit nešlo. Jevilo se navíc dosti iracionální a v rozporu s principem jednoty právního řádu České republiky, aby pojem „do vlastních rukou“ ve smyslu zákona o elektronických úkonech byl vykládán jinak, než tentýž pojem použitý v jiném procesním předpisu upravujícím doručování písemností, v tomto případě ve správním řádu.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2020, č. j. 10 As 113/2019-37, dostupném z www.nssoud.cz, bylo konstatováno, že není-li samotný text zákona jednoznačný a umožňuje několikery výklad, bývá důvodová zpráva dobrým vodítkem pro zjištění, co chtěl zákonodárce říci. Pokud se však zákonodárce v textu zákona vyjádřil jasně (a jazykový výklad nevede ke zjevně nechtěnému, absurdnímu nebo nespravedlivému výsledku), nemohou jeho úvahy v důvodové zprávě převážet nad jasným textem zákona. Je třeba se zásadně (tj. až na uvedené výjimky) držet toho, co zákonodárce řekl, nikoli toho, co snad říci chtěl.

K tomu lze poznamenat, že ustanovení § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona nezní nejasně a také jeho účel, a to předejít fikci závazného stanoviska podle ustanovení § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona, je zjevný. Jen má být vykládáno s přihlédnutím k tomu, jak jsou vykládána stejně znějící ustanovení § 71 odst. 1 a 3 a § 149 odst. 4 správního řádu.

Stejná právní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí

Nepochybné je, že zákonodárce považoval za potřebné stanovit lhůtu pro vydání závazného stanoviska, když se ukazovalo jako nedostatečné pouhé potřebné přiměřené používání podle § 154 správního řádu⁹⁾ ustanovení § 71 správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí. Závazné stanovisko, byť je upraveno v části třetí správního řádu, je totiž z procesního hlediska považováno za úkon vydávaný ve smyslu části čtvrté správního řádu, tj. právě podle jeho ustanovení § 154 a následujících.¹⁰⁾ Stačilo by sice správní řád změnit tak, že právní úprava závazného stanoviska by byla z části třetí správního řádu nejlépe přesunuta do jeho části čtvrté a v § 154 správního řádu by mezi výčet obdobně používaných ustanovení o správním řízení byl doplněn § 71.¹¹⁾ Zákonodárce ovšem šel jinou cestou, a to cestou doplnění § 149 správního řádu, jak byla nová ustanovení citována.

Na první pohled je přitom patrna inspirace zákonodárce ustanoveními § 71 odst. 1 a 3 správního řádu. Tato ustanovení totiž znějí takto: „*Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.*“ „*Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba*

a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,

b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.“

Znění § 71 odst. 1 a 3 správního řádu a § 149 odst. 4 téhož zákona jsou natolik stejná, že by bylo krajně nežádoucí vykládat je rozdílně. Lhůty obsažené v § 71

⁹⁾ Ustanovení § 154 správního řádu, které je úvodním ustanovením části čtvrté správního řádu, zní: „*Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.*“

¹⁰⁾ Viz například závěry z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, dostupného z www.nssoud.cz.

¹¹⁾ Byť ustanovení § 71 správního řádu neobsahuje jen úpravu lhůt, ale i co se rozumí vydáním rozhodnutí, celé toto ustanovení by mohlo být obdobně využitelné i pro méně formální postupy, než je správní řízení.

správního řádu jsou lhůty zákonné, a to i ty lhůty, které jsou ve stanovených případech delší. Zákonná lhůta je tak lhůta do 30 dnů, jakož i ona lhůta až 60 dnů. O jejich prodloužování se podle správního řádu rozhoduje toliko v rámci ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu. Podle jeho odstavců 1, 4 a 6 platí následující:

„(1) Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.

(4) Nadřízený správní orgán může

a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,

b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu,

c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo

d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3.

(6) Usnesení podle odstavce 4 se oznamuje správním orgánům uvedeným v odstavci 4 písm. b) až d) a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1; ostatní účastníci se o něm vyrozumí veřejnou vyhláškou. Usnesení nadřízený správní orgán vydá i v případě, že žádosti účastníka podle odstavce 3 věty druhé nevyhoví; toto usnesení se oznamuje pouze tomuto účastníkovi; proti tomuto usnesení se nelze odvolat.“

Podle správního řádu tak nepochybně platí, že lhůty pro vydání rozhodnutí a lhůty pro vydání závazného stanoviska jsou lhůtami zákonnými, neprodlužují se úkonem správního orgánu, ledaže jde o opatření v rámci ochrany proti nečinnosti.

Výklad podle komentářů a učebnic

Pro přijetí správního výkladu lze odkázat rovněž na následující literaturu k ustanovením správního řádu o lhůtách pro rozhodnutí a jejich prodloužování.

„Jednou ze základních zásad správního řízení je i zásada rychlosti, tak jak je (jako jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů) výslovně zakotvena v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu...“¹²⁾ Toto ustanovení zní: „Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-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 (§ 80).“

¹²⁾ SKULOVÁ, S. a kol.: *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 421. ISBN 978-80-7380-688-0. S. 235-236.

„Konkrétního provedení se citované zásadě dostává mimo jiné stanovením zákonných pořádkových lhůt pro vydání správního rozhodnutí (§ 71 správního řádu). ... Nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí ve věci do 30 dnů od zahájení řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. K této lhůtě se automaticky připočítává doba: až 30 dnů... Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nebo je-li z okolností zřejmé, že se tak stane, může lhůtu pro vydání správního rozhodnutí usnesením přiměřeně prodloužit nadřízený správní orgán...“¹³⁾ K tomuto citovanému textu je v poznámce pod čarou uveden odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, č. j. 62 A 8/2010-74, související s ustanovením ve správním řízení znalce, kde se hovoří o tom, že „ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) s.ř. z roku 2004 totiž prodlužuje lhůtu pro vydání rozhodnutí pouze o dobu nutnou ke zpracování znaleckého posudku“.

„K obecné třicetidenní lhůtě pro vydání rozhodnutí je možné připočítat rovněž dobu, která je nutná k provedení dožádání (§ 13 odst. 3), ke zpracování znaleckého posudku (§ 56) nebo k doručení písemnosti do ciziny (§ 22). ... Správní řád umožňuje zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí za určitých podmínek prodloužit. Může se tak však stát obecně jen za podmínek a způsobem stanoveným v § 80 odst. 4 písm. d), tzn. v rámci ochrany před nečinností.“¹⁴⁾

„V případě, že nastala určitá skutečnost předvídaná v písmenu a) či b), která průběh řízení neúměrně prodlužuje, se tato lhůta automaticky (přímo ze zákona a nikoli rozhodnutím nadřízeného správního orgánu) prodlužuje.“¹⁵⁾ V tomto je odkazováno na již citované ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu.

„Pokud nastanou skutečnosti zákonem předvídané, překročí správní úřad lhůtu pro vydání rozhodnutí jen o tolik dnů, kolik je nezbytně nutných k provedení stanovených úkonů, nejvýše však o 30 dnů.“¹⁶⁾

Z již citovaného ustanovení § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu vyplývá jednoznačná kompetence nadřízenému správnímu orgánu prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, přičemž zjevně se zákonnou lhůtou myslí také lhůta až 60 dnů, jde-li například o zvlášť složitý případ.

V tomto kontextu je třeba nahlížet také už citované ustanovení § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona. To umožňuje samotnému dotčenému orgánu, zjevně nikoli správnímu orgánu nadřízenému dotčenému orgánu, prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání závazného stanoviska. Protože jde o vydání závazného stanoviska, tj. méně formálního úkonu, usnesení o prodloužení lhůty se pouze poznamenává do spisu a žadatel se o tom vyrozumí.

¹³⁾ SKULOVÁ, s. 421.

¹⁴⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1448. ISBN 978-80-7273-166-4.

¹⁵⁾ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 616. ISBN 978-80-7179-784-5.

¹⁶⁾ ONDRUŠ, R.: *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 515. ISBN 80-7201-523-0.

Lhůty stanovené správním řádem jsou nahlíženy jako lhůty zákonné, a to i lhůty delší než 30 dnů, a rozhoduje se teprve o jejich prodloužení. To platí jak pro lhůty podle citovaného ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, tak pro lhůty podle citovaného ustanovení § 149 odst. 4 téhož zákona.

Souhrnné vyhodnocení

Stejně jako u § 71 odst. 1 a 3 správního řádu také u § 149 odst. 4 téhož zákona platí, že se jedná o zákonné lhůty a teprve až ty se prodlužují úkonem správního orgánu. V případě správního řízení se tak děje v rámci ochrany před nečinností usnesením nadřízeného orgánu, v případě vydávání závazného stanoviska pro postupy podle stavebního zákona se tak děje usnesením dotčeného orgánu poznamenávaným do spisu. V případě závazných stanovisek nevydávaných pro postupy podle stavebního zákona se tak bude dít v případě potřeby přiměřenou aplikací podle § 154 správního řádu ustanovení § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu.

Jde o to, že jsou-li lhůty v případě například zvlášť složitých případů delší, nejsou prodlužovány správním orgánem. Jsou prodlouženy přímo zákonem a správní orgán rozhoduje o prodloužení až zákonných lhůt. Pokud by zákonodárce předpokládal, jak naznačuje již zmíněný výklad, že dotčený orgán bude usnesením do spisu činit prodlužování lhůt již v rámci zákonných lhůt, napsal by ustanovení § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona jinak.¹⁷⁾ Slovní spojení „*prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu*“ není tak problematické, jak by se mohlo jevit.

Z citované literatury a judikatury je zřejmé, že prodlužování lhůty někteří autoři používají i v souvislosti s onou delší zákonnou lhůtou. Sporu ovšem nemůže být o tom, že o prodloužené lhůtě se nerozhoduje, je stanovena přímo zákonem. To bezpochyby platí i pro lhůty pro vydání závazného stanoviska, které je podkladem pro jiné postupy než podle stavebního zákona. Správní orgán či dotčený orgán rozhodují o prodloužení až zákonné lhůty, a to nadále též u postupů podle stavebního zákona.

Nelze zcela úspěšně argumentovat smyslem vydání usnesení do spisu o prodloužení zákonné lhůty obeznámením dotčené osoby, neboť účastník řízení také nemusí mít jednotnou představu se správním orgánem o zvlášť složitém případě. To je třeba vyhodnotit vždy ve vztahu ke konkrétní řešené věci. V případě nařízení ohledání na místě je pak situace ještě více zřejmá, neboť o něm žadatel vyrozumíván je, pročez ví, že lhůta pro vydání je delší.

¹⁷⁾ Pro úplnost lze uvést, že nový stavební zákon (č. 283/2021 Sb.) v § 178 koncipuje lhůtu pro vydání vyjádření dotčeného orgánu tak, že je 30denní a může ji usnesením do spisu dotčený orgán prodloužit až o 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Jedná se viditelně o jiné pojetí, než jak je koncipována současná právní úprava.

K existenci fiktivního závazného stanoviska, souhlasného a bez podmínek, podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona, tak může dojít až po uplynutí zákonné lhůty pro vydání, tj. i případné lhůty delší přímo ze zákona. Dotčený orgán může zákonnou lhůtu pro vydání závazného stanoviska prodloužit usnesením do spisu, pokud pro to bude mít relevantní důvod a pouze na odůvodněně potřebnou delší lhůtu. Je zde podle § 154 správního řádu zjevně potřebná přiměřená aplikace ustanovení § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu. K takovému prodloužení může být dán i jiný důvod, než jsou ony dva uvedené v § 149 odst. 4 správního řádu. Nejčastěji půjde o situaci, kdy dotčený orgán musí pro vydání závazného stanoviska opatřit vyjádření jiného orgánu a vyčkat na ně. Například vydávání závazného stanoviska krajským úřadem po projednání s obvodním báňským úřadem podle § 19 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. K prodlužování lhůty z takového důvodu by mělo dojít v návaznosti na uplynutí již 30 dnů podle § 149 odst. 4 věty první správního řádu, pokud by nešlo o důvod zvláště složitého případu předpokládaný v § 149 odst. 4 větě druhé správního řádu s lhůtou až 60 dnů.

Prakticky se uvedené projeví například tak, že žadatel o vydání závazného stanoviska nemůže tvrdit existenci fiktivního závazného stanoviska již po 30 dnech, nýbrž až po 60 dnech, protože bylo obecním úřadem nařízeno ohledání dřevin ke kácení na místě samém ve smyslu ustanovení § 8 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Lhůta pro vydání závazného stanoviska je dle správního řádu v tomto případě až 60 dnů a žadatel o ohledání na místě samozřejmě ví. Jedná se o situaci, kdy obecní úřad jako dotčený orgán ochrany přírody vydává závazné stanovisko pro postupy podle stavebního zákona, protože se stavebním záměrem souvisí kácení dřevin. V takové situaci zpravidla nelze závazné stanovisko vydat bez vyhodnocení stavu dřevin na místě. Žadatel musí vyčkat na závazné stanovisko obecního úřadu až 60 dnů. O nařízeném ohledání ví, neboť je mu oznamováno, a může se ho účastnit. Nejsou nijak zkrácena jeho práva a věc je posouzena v souladu s veřejným zájmem na ochraně dřevin a stavebnímu úřadu se dostane řádný podklad pro jeho rozhodování, včetně případného stanovení náhradní výsadby, nikoli tedy povolení kácení bez podmínek.

Závěr

Znění ustanovení § 71 odst. 1 a 3 správního řádu a § 149 odst. 4 téhož zákona o lhůtách pro vydání rozhodnutí ve správním řízení a o lhůtách pro vydání závazného stanoviska jsou natolik stejná, že je nezbytné je shodně i vykládat. Jedná se o lhůty zákonné, o jejichž prodlužování rozhoduje toliko nadřízený orgán ve správním řízení podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu a při vydávání závazného stanoviska podle téhož ustanovení, které se jako potřebné přiměřeně použije podle § 154 správního řádu. Ustanovení § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona jako speciální právní úprava na tomto

mění v případě závazných stanovisek vydávaných pro postupy podle stavebního zákona pouze to, že se postupuje přímo podle tohoto ustanovení stavebního zákona, kdy příslušným orgánem je sám dotčený orgán a předchází tak existenci fiktivního závazného stanoviska. Důvody pro prodloužení lhůty mohou být jakékoli relevantní, například i nezbytnost toho, že dotčený orgán musí při vydávání závazného stanoviska vyčkat vyjádření jiného orgánu. Prodlužují se však vždy až zákonné lhůty, přičemž zákonnou lhůtou je nejen lhůta 30 dnů, ale také ona delší lhůta až 60 dnů.

Účelem stanovení lhůt pro vydání závazného stanoviska a možnosti jeho fikce je urychlení postupů souvisejících s přípravou stavebních záměrů. To zůstává předestřeným výkladem zachováno. Současně je ovšem zachován požadavek podle důvodové zprávy k posuzované právní úpravě, že existenci fiktivního závazného stanoviska je třeba předcházet a nelze rezignovat na ochranu veřejných zájmů, které jsou v závazném stanovisku zohledňovány.

Při vydávání závazného stanoviska pro jiné postupy než podle stavebního zákona není pochyb o tom, že rovněž ona delší lhůta pro jeho vydání až 60 dnů je lhůtou zákonnou a nijak se o ní nerozhoduje. Logický výklad ustanovení § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona je pouze ten, že má být rozhodováno usnesením o prodlužování až zákonné lhůty, byť třeba jde o onu lhůtu až 60 dnů.

Ustanovení § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona je speciální právní úprava vůči správnímu řádu toliko v rozhodování přímo dotčeným orgánem usnesením do spisu o prodloužení lhůty, avšak v tom, jaká lhůta je prodlužována, se uplatní správní řád, na který stavební zákon přitom odkazuje, přičemž prodlužování lhůty správním úkonem není totéž, co připočítávání dnů lhůty přímo zákonem.

Výsledky z tohoto pojednání jsou významné nejen pro žadatele o vydání závazných stanovisek, stavebníky a dotčené orgány, nýbrž také pro stavební úřady a nadřízené orgány dotčených orgánů.

Shrnutí:

Změna právní úpravy závazných stanovisek vydávaných pro postupy podle stavebního zákona, která nabyla účinnosti ode dne 1. 1. 2021, přinesla významné a četné otázky pro aplikační praxi. Mimo jiné otázky spojené s prodlužováním lhůty pro vydání závazného stanoviska. Tento článek odpovídá na otázku, zda je opravdu třeba, jak se tvrdí, usnesením dotčeného orgánu prodlužovat lhůtu, která je daná již zákonem. Lhůta pro vydání závazného stanoviska je daná správním řádem a činí nanejvýš 30 dnů, respektive ve stanovených případech až 60 dnů. Při vydávání závazného stanoviska pro postupy podle stavebního zákona prodlužuje lhůtu pro vydání závazného stanoviska dotčený orgán usnesením do spisu, vždy však až lhůtu zákonnou, kterou je i ona delší lhůta až 60 dnů.

Extension of the deadline for issuing a binding opinion for procedures under the building act – summary:

The change in the legal regulation of binding opinions issued for procedures under the Building Act, which came into force on 1 January 2021, brought important and numerous questions for application practice. Among other things, issues related to the extension of the deadline for issuing a binding opinion. That article answers the question whether, as it is claimed, there is a need, by resolution of the institution concerned, to extend the period which is already provided for by law. The deadline for issuing a binding opinion is set by the Administrative Procedure Code and is a maximum of 30 days, or in specified cases up to 60 days. When issuing a binding opinion for procedures under the Building Act, the deadline for issuing a binding opinion is extended by the authority concerned by a resolution in the file, but always up to the legal period, which is also a longer period of up to 60 days.