



Jan Hamáček
ministr vnitra

Praha 25. února 2020
Č. j. MV-9656-5/SO-2020
Počet listů: 7

Vážený pane jednateli,

dne 3. 12. 2019 jste se na mě obrátil jménem obchodní společnosti Rezidence Smotlachova s.r.o., IČO 057 97 209, se sídlem Korunní 810/104, 101 00 Praha 10 (dále jen „Rezidence Smotlachova“), a to v souvislosti s podnětem k provedení přezkumného řízení podle § 4 odst. 10 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, s odkazem na § 94 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve spojení s § 149 odst. 6 správního řádu, ve věci závazného stanoviska ve formě rozhodnutí Ministerstva vnitra – generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky (dále jen „generální ředitelství“), ze dne 4. 11. 2019, č. j. MV-86152-8/PO-OVL-2019 (dále jen „závazné stanovisko ve formě rozhodnutí“), kterým bylo v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12, odboru výstavby, ze dne 25. 2. 2019, č. j. P12-8976/2019 OVY, přezkoumáno souhlasné koordinované závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru hlavního města Prahy ze dne 17. 5. 2018, č. j. HSAA-4606-3/2018 (dále jen „dotčené závazné stanovisko“), vydané ke stavbě „Rezidence Smotlachova – BD Zelený Kamýk, novostavba bytového domu včetně napojení na dopravní a technickou infrastrukturu. Praha, Kamýk, Smotlachova“.

V rámci podaného podnětu konstatujete, že závazné stanovisko ve formě rozhodnutí je nezákonné, neboť toto bylo vydáno po uplynutí objektivních lhůt 1 roku i 15 měsíců tak, jak stanoví § 96 a § 97 správního řádu.

Konkrétně pak namítáte, že generální ředitelství podle § 4 odst. 9 stavebního zákona v rámci závazného stanoviska ve formě rozhodnutí postupovalo podle § 98 správního řádu, který přitom stanoví, že prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí (v tomto případě závazného stanoviska ve formě rozhodnutí). Pro zahájení přezkumného řízení pak správní řád stanovuje v § 96 a § 97 tohoto zákona lhůty, po jejichž uplynutí nesmí správní orgány přezkumné řízení zahajovat, přičemž § 4 odst. 9 stavebního zákona pak pro začátek běhu těchto lhůt stanoví datum vydání dotčeného závazného stanoviska. Podle Vašeho názoru pak nebylo zkrácené přezkumné řízení zahájeno v objektivní lhůtě 1 roku stanovené zákonem, když toto bylo vydáno až dne 4. 11. 2019. Objektivní lhůta 1 roku podle Vašeho názoru uplynula dne 17. 5. 2019. Vaše závěry v této souvislosti opíráte o Závěr č. 89 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010 a o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2

As 74/2013-45, podle nichž nelze ve zkráceném přezkumném řízení po uplynutí objektivní lhůty vydat rozhodnutí. V rozporu s uvedeným pak generální ředitelství přezkumné řízení zahájilo, a to s tím, že je ve věci vedeno odvolací řízení a objektivní lhůta jednoho roku do podání opravného prostředku neuplynula. Uvedený výklad je podle Vašeho názoru v rozporu s výše uvedeným. Nadto navíc poukazujete na lhůtu pro vydání rozhodnutí a přezkoumání věci stanovenou v § 97 odst. 2 správního řádu, která podle Vašeho názoru byla rovněž překročena.

Vaše podání pak uzavíráte tím, že podle Vašeho názoru mělo generální ředitelství konstatovat, že pro vedení přezkumného řízení nejsou splněny zákonné podmínky a závazné stanovisko ve formě rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno. S ohledem na uvedené pak žádáte, abych závazné stanovisko ve formě rozhodnutí podle § 4 odst. 10 stavebního zákona ve spojení s § 97 odst. 3 správního řádu zrušil.

K Vašemu podnětu předně uvádím, že požadujete provedení přezkumu závazného stanoviska ve formě rozhodnutí podle § 4 odst. 10 stavebního zákona, podle kterého *„Nezáonné závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu.“*

Vzhledem k tomu, že v daném případě představuje stavební zákon tzv. zvláštní zákon, který má ve vztahu ke správnímu řádu aplikační přednost, primárně jsem při posouzení Vašeho podnětu vycházel z tohoto zákona a správní řád tak byl užit pouze subsidiárně. Z dikce § 4 odst. 10 stavebního zákona pak rovněž vyplývá, že ustanovení o přezkumném řízení podle správního řádu jsou užitá pouze přiměřeně (tedy nikoliv zcela). Absolutní aplikovatelnost ustanovení o přezkumném řízení podle správního řádu v daném případě i s přihlédnutím k povaze závazného stanoviska ani není možná. Při posouzení daného případu jsem vycházel ze Závěru č. 122 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013 a Dodatku k Závěru č. 122 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013 (dále jen „závěry poradního sboru“). Uvádím, že z § 149 odst. 1 správního řádu vyplývá, že závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který však není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu), a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazné stanovisko tak představuje závazný podklad pro vydání rozhodnutí, přičemž k vydání závazného stanoviska dochází v režimu části čtvrté správního řádu. Navzdory tomu, že závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, připouští správní řád jeho samostatné přezkoumání, a to orgánem nadřízeným správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Předmětem přezkoumání závazného stanoviska je pak posouzení, zda bylo závazné stanovisko přijato v souladu s právními předpisy. Pokud je závazné stanovisko vydáno v rozporu s právními předpisy, postupuje se podle § 149 odst. 6 správního řádu, podle jehož věty první *„Nezáonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko.“* Uvedené ustanovení správního řádu obecně odkazuje na zrušení nebo změnu nezáonného závazného stanoviska v přezkumném řízení, avšak v daném případě nelze vzhledem k právní povaze institutu závazného stanoviska, jako úkonu podle části čtvrté správního řádu, uplatnit všechna ustanovení upravující přezkumné řízení. Ustanovení správního řádu týkající se přezkumného

řízení se tak použijí pouze přiměřeně. Při přiměřeném užití ustanovení týkajících se přezkumného řízení je nutné akcentovat právě skutečnost, že přezkumné řízení o závazném stanovisku se týká postupu podle části čtvrté správního řádu a nejedná se o přezkumné řízení jako správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu. Příslušný správní orgán nezákonné závazné stanovisko s odkazem na přezkumné řízení tedy zruší nebo změní rozhodnutím, avšak rozhodnutí, kterým se mění nebo ruší závazné stanovisko, není rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu. Forma rozhodnutí je v tomto případě pouze propůjčena postupu, který probíhá podle části čtvrté správního řádu, přičemž samotný fakt, že se při postupu podle části čtvrté správního řádu vydává rozhodnutí, nečiní z postupu podle části čtvrté správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu.

S ohledem na uvedené tedy není možné závazné stanovisko ve formě rozhodnutí považovat za „rozhodnutí“ v pravém slova smyslu, resp. ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. V souladu s ustálenou správní judikaturou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30) uvádím, že bez ohledu na formu dokumentu (rozhodnutí) považuji závazné stanovisko ve formě rozhodnutí za závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, neboť v souvislosti s odvolacím řízením takové závazné stanovisko nadřízený správní orgán ve věci vydává. Závazné stanovisko ve formě rozhodnutí jsem tedy byl, jakožto závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu, oprávněn ve smyslu § 4 odst. 10 stavebního zákona posoudit.

Podle § 94 odst. 1 správního řádu se v přezkumném řízení přezkoumávají z moci úřední pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Jediným kritériem přezkoumávání je tedy pro daný typ řízení pouze zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo. Na rozdíl od odvolacího řízení se v daném případě neposuzuje věcná správnost rozhodnutí.

Na základě Vašeho podnětu jsem přistoupil k předběžnému prověření zákonnosti závazného stanoviska ve formě rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, přičemž jsem vycházel z dotčených spisových materiálů. Na základě předběžného posouzení věci jsem však dospěl k závěru, že není důvod pro zahájení přezkumného řízení, jak bude odůvodněno níže.

Z obsahu závazného stanoviska ve formě rozhodnutí ani z řízení, které mu předcházelo, důvodné pochybnosti o nesouladu tohoto závazného stanoviska (ani řízení, které mu předcházelo) s právními předpisy nevyvstaly. Veškeré námitky byly řádně vypořádány a závazné stanovisko ve formě rozhodnutí obsahuje přezkoumatelné odůvodnění. Stejně tak v daném případě nedošlo ani k porušení obecných zásad správního řízení. Důvodnou pochybnost o zákonnosti závazného stanoviska ve formě rozhodnutí ani řízení, které mu předcházelo, jsem po předběžném posouzení věci neshledal.

Z formálního hlediska dostalo generální ředitelství v průběhu řízení veškerým zákonným povinnostem, které správním orgánům zákon ukládá, přičemž veškeré námitky vůči dotčenému závaznému stanovisku byly v průběhu řízení řádně vypořádány.

Z obsahového hlediska závazné stanovisko ve formě rozhodnutí rozporujete toliko ve vztahu k lhůtám, tj. porušení objektivních lhůt stanovených v § 4 odst. 9 stavebního zákona (*„Nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se*

přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“) a § 97 odst. 2 správního řádu („Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.“).

K uvedenému uvádím, že k 1. 1. 2018 nabyl účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., kterým byl změněn jak stavební zákon, tak i správní řád. Tato skutečnost je pak pro posouzení daného případu zcela zásadní. V případě správního řádu došlo k vložení nového odstavce 2 do § 149, čímž byly posunuty dosavadní odstavce 2 až 6, přičemž je nutné říci, že jejich obsah zůstal nezměněn. V případě stavebního zákona byly do § 4 vloženy zcela nové odstavce 9, 10 a 11, jejichž obsahem je specifická úprava přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že se jednalo o pozměňovací návrh přijatý v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, chybí k němu důvodová zpráva a ani ze záznamů z projednávání návrhu zákona nelze vyčíst, jaké byly důvody přijetí této úpravy a jaké byly úmysly jejích tvůrců. Ze samotného obsahu dotčených ustanovení novely stavebního zákona vyplývá, že cílem mělo být omezit rozsah přezkumu závazných stanovisek a důsledků tohoto přezkumu ve vztahu k obecné úpravě přezkumu závazných stanovisek obsažené zejm. v § 149 odst. 4 až 6 (od 1. 1. 2018 odst. 5 až 7) správního řádu. Vzhledem k tomu, že stejnou novelou došlo i ke změně správního řádu v otázce obsahu a formy závazných stanovisek (nový § 149 odst. 2), vznikl evidentní legislativní lapsus, neboť stavební zákon v platném znění v § 4 odst. 9 odkazuje na § 149 odst. 4 správního řádu, který v platném a účinném znění žádným způsobem neřeší otázku přezkumu, změny, nebo potvrzení závazného stanoviska. V důsledku nezvládnuté legislativní techniky při přijímání pozměňovacího návrhu tak vznikla specifická situace, ve které je nutné určit, ke kterému ustanovení § 149 správního řádu v platném znění se tedy nová ustanovení stavebního zákona, jak byly uvedeny výše, vztahují.

V této souvislosti rovněž podotýkám, že v dané věci dosud neexistuje relevantní judikatura, která by tuto unikátní situaci řešila, přičemž ve věci byl podán návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých předmětných ustanovení stavebního zákona. Předmětný návrh je veden u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17, přičemž do dnešního dne nebylo ve věci rozhodnuto. Jsem si s ohledem na ustálenou judikaturu a aplikační praxi plně vědom, že nejsem (stejně jako generální ředitelství) oprávněn obecně závazným způsobem vykládat jednotlivá ustanovení zákona, neboť pravomocí výkladu právních předpisů v konkrétní věci disponuje pouze soud. Za dané specifické situace jsem však povinen zvolit v reálném čase optimální a právně konformní řešení. Při určení, ke kterému ustanovení správního řádu se nová ustanovení stavebního zákona vztahují, jsem vycházel ze stanoviska JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D. ze dne 4. 9. 2017 (ASPI, LIT238994CZ) a stanoviska k vládnímu návrhu zákona č. 225/2017 Sb. ze dne 15. 5. 2017, vypracovaného členy akademických obcí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni. S ohledem na uvedená stanoviska pak konstatuji, že z obsahu úpravy obsažené v § 4 odst. 9 stavebního zákona, v platném znění, a ze vzájemného vztahu této úpravy k úpravě přezkumu závazných stanovisek ve správním řádu vyplývá, že jde o speciální úpravu pouze k § 149 odst. 6 správního řádu, v platném znění, zatímco dnešní § 149 odst. 5 správního řádu zůstane touto úpravou nedotčen.

Vzhledem k nutnosti posoudit Váš podnět a skutečnosti, že ve věci přezkumu není vedeno správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, nemohl jsem přistoupit k přerušení řízení a vyčkat tak na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci, dospěl jsem v intencích výše uvedeného k závěru, že v případě, kdy je závazné stanovisko přezkoumáváno nadřízeným správním orgánem podle § 149 odst. 5 správního řádu, což je i Váš případ, postup podle § 4 odst. 9 stavebního zákona se neaplikuje, neboť tento se na přezkoumání závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení nevztahuje. Objektivní lhůta pro možné přezkoumání (a zrušení) dotčeného závazného stanoviska v délce jednoho roku od vydání dotčeného závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona se v daném případě nepoužije a postupuje se výhradně podle správního řádu. Správní řád pak v otázce lhůty pro přezkoumání závazného stanoviska v souvislosti s odvoláním jakoukoli prekluzivní lhůtu nestanoví.

V souvislosti s namítaným porušením lhůty stanovené v § 97 odst. 2 správního řádu uvádím, že (jak jsem již uvedl výše v tomto sdělení) s ohledem na povahu institutu přezkumu závazných stanovisek a jejich formu se ustanovení správního řádu týkající se přezkumného řízení (§ 94 správního řádu a násl.) nepoužijí zcela a bezvýhradně. Úprava přezkumu závazných stanovisek je upravena v § 149 správního řádu a toto na jiné ustanovení přímo neodkazuje. Ustanovení správního řádu týkající se přezkumného řízení jsou tak použita pouze „přiměřeně“ (nikoliv tedy obdobně).

Ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu pak již z logiky věci nemůže být ve věci přezkumu závazných stanovisek plně použitelné, když toto např. předpokládá nabytí právní moci rozhodnutí ve věci, jakožto počátek běhu lhůty pro případné rozhodnutí v přezkumném řízení, což s ohledem na povahu závazného stanoviska není možné. V případě, že by měla být lhůta vztažena až ke konečnému rozhodnutí ve věci, jehož je dotčené závazné stanovisko podkladem, není možné ji současně použít i pro přezkum závazného stanoviska v souvislosti s odvoláním podle § 149 odst. 5 správního řádu, když podání odvolání má ze zákona odkladný účinek a ve věci nemohlo být pravomocně rozhodnuto. Objektivní lhůta pro přezkum závazného stanoviska obecně stanovená v § 97 odst. 2 správního řádu pro přezkumné řízení se proto v daném případě nepoužije.

S ohledem na uvedené tak konstatuji, že jsem porušení dotčených právních předpisů neshledal.

Pro úplnost uvádím, že vzhledem k tomu, že jsem po posouzení věci neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení a postup podle § 4 odst. 10 stavebního zákona, přičemž v daném případě neexistuje důvod zasahovat do právní sféry předmětného řízení, když tímto posouzením věci nejsou práva a povinnosti Rezidence Smotlachova jakkoli dotčeny, není ve věci třeba vydávat rozhodnutí, ale pouze Vám tuto skutečnost za subsidiárního užití správního řádu v souladu s § 94 odst. 1 správního řádu tímto sděluji.

Závěrem ve věci v souladu s § 4 odst. 1 správního řádu podotýkám, že v případě, že jste nesouhlasil se závěry učiněnými generálním ředitelstvím vyjádřeným v závazném stanovisku ve formě rozhodnutí a jeho věcnou správností (která není v rámci přezkumného řízení posuzována), můžete se domáhat svého práva v průběhu odvolacího řízení vedeného ve stavebním řízení ve věci „*Rezidence Smotlachova – BD Zelený Kamýk, novostavba bytového domu včetně napojení na dopravní a technickou infrastrukturu. Praha, Kamýk, Smotlachova*“ a po vydání rozhodnutí odvolacího orgánu (Magistrátu hlavního města Prahy) případně u nezávislého soudu.

Porušení zákonnosti, resp. důvodné pochybnosti o zákonnosti závazného stanoviska ve formě rozhodnutí, které vydalo generální ředitelství, jsem po posouzení věci neshledal a přezkumné řízení jsem proto nezačal.

S pozdravem

Jan Hamáček

Vážený pan

Ing. Miroslav Še b e s t a

jednatel obchodní společnosti Rezidence Smotlachova s.r.o.

Korunní 810/104

101 00 Praha 10

Rozdělovník:

1. Rezidence Smotlachova s.r.o. (*odeslat do datové schránky*)
2. Ministerstvo vnitra, odbor správní
3. Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky