



ŘÍZENÍ O ODVOLÁNÍ V ZÁKONĚ Č. 283/2021 Sb.

1. Úvod

Tato metodická pomůcka se zabývá úpravou odvolacího řízení v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), s důrazem na odlišnosti od obecné právní úpravy odvolacího řízení zakotvené v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Jedná se o úpravu hlavy III dílu 7 nového stavebního zákona, označenou jako „Řízení o odvolání“ a obsahující ustanovení § 225 a § 226.

Podstatou speciální právní úpravy obsažené v novém stavebním zákona je redukce případů, kdy dnes v rámci odvolacích řízení dochází k opakovanému rušení vydaných rozhodnutí a vracení věci k novému rozhodnutí stavebním úřadům prvního stupně. Proto v rámci úpravy odvolacího řízení v novém stavebním zákoně došlo k posílení tzv. apelačního principu, kdy preferovaným typem rozhodnutí odvolacího správního orgánu v případě shledání jeho nezákonnosti či nesprávnosti je změna rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu.

Tato metodická pomůcka je členěna do dvou částí, z nichž se první věnuje ustanovení § 225 nového stavebního zákona s důrazem na posílení apelačního principu v odvolacím řízení, a druhá část se věnuje ustanovení § 226 nového stavebního zákona s akcentem na vymezení odvolacích námitek, k nimž odvolací správní orgán nepřihlíží.

2. Posílení apelačního principu v odvolacím řízení podle nového stavebního zákona

§ 225

1) Dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní.

2) Rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán ve lhůtě podle § 196.

3) Není-li v tomto díle stanoveno jinak, na řízení o odvolání se použijí ustanovení dílu 1 s výjimkou ustanovení o zrychleném řízení.

Lhůty pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení

Podle nového stavebního zákona jsou lhůty pro rozhodnutí odvolacího orgánu stejné jako v rámci řízení o povolení záměru vedeného správním orgánem prvního stupně, tedy do 30 dnů ode dne předložení odvolání spolu se správním spisem odvolacímu správnímu orgánu v případě jednoduchých staveb, resp. do 60 dnů ode dne předložení odvolání spolu se správním spisem odvolacímu správnímu orgánu v ostatních případech (§ 196 odst. 1 nového stavebního zákona).

Možnost prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání (již bez ohledu na to, zda se jedná o stavbu jednoduchou či nikoliv) musí splňovat podmínky stanovené v § 196 odst. 2 nového stavebního

zákonu; usnesení o prodloužení lhůty musí mít formu a náležitosti stanovené v § 196 odst. 3 nového stavebního zákona.

Logickou se jeví výjimka z aplikace úpravy tzv. zrychleného řízení (viz § 212 nového stavebního zákona) na odvolací řízení, tedy možnost při splnění všech zákonných podmínek vydat rozhodnutí jako první úkon v řízení, když základní pravidla pro odvolací fázi správního řízení jsou obecně upravena ve správním řádu (viz zejména § 89 až § 93 správního řádu).

Z formulace pravidla v ustanovení § 225 odst. 1 nového stavebního zákona lze vyvodit následující závěry:

1. Ustanovení § 225 odst. 1 nového stavebního zákona se vztahuje:

- **na řízení vedená, resp. zahájená na základě žádosti**, přičemž vzhledem k systematické členění nového stavebního zákona se bude aplikovat na rozhodování v odvolacím řízení u všech řízení o žádostech **upravených v části šesté hlavě III nového stavebního zákona**
- **na řízení o změně a zrušení povolení dle § 200 nového stavebního zákona**, a to nejen **k žádosti** stavebníka, ale **i z moci úřední** v řízení o povolení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření (pokud nebylo se stavbou započato), a to vzhledem k přiměřenému použití ustanovení o povolení záměru deklarovanému v § 200 odst. 3 nového stavebního zákona
- **na případy, u nichž nový stavební zákon stanoví, že se na ně ustanovení § 225 nového stavebního zákona vztahuje obdobně**, tedy:
 - při vydání kolaudačního rozhodnutí, při vydání povolení změny v užívání stavby a při povolení změny v užívání drobné a jednoduché stavby (viz § 246 nového stavebního zákona)
 - při povolení změny v užívání podmíněné stavební úpravou vyžadující povolení (viz § 242 odst. 2 nového stavebního zákona)
 - v řízení o dodatečném povolení (viz § 255 odst. 3 nového stavebního zákona)
 - v opakovaném řízení (viz § 258 odst. 2 nového stavebního zákona)
 - v řízení o povolení odstranění stavby a v řízení o nařízení odstranění stavby (viz § 262 nového stavebního zákona)
 - v řízení o povolení prodloužení doby trvání stavby (viz § 260 odst. 2 nového stavebního zákona).

2. Ustanovení § 225 odst. 1 nového stavebního zákona se nevztahuje:

- **na jiná řízení vedená dle stavebního zákona z moci úřední než výše uvedená**, tedy na:
 - řízení z moci úřední o stanovení ochranného pásma dokončené nebo povolované stavby nebo zařízení (viz § 218 odst. 4 nového stavebního zákona)
 - řízení o změně nebo zrušení rozhodnutí o stanovení ochranného pásma z moci úřední (viz § 220 odst. 6 věta první část za středníkem stavebního zákona)
 - na postupy, resp. řízení v souvislosti s nálezem (viz § 266 nového stavebního zákona)
 - rozhodnutí o zakazujícím opatření (viz § 294 nového stavebního zákona)
 - řízení o nařízení opatření k nápravě (viz § 295 nového stavebního zákona)
 - řízení o uložení opatření na sousedním pozemku nebo stavbě z moci úřední (viz § 297 nového stavebního zákona)
 - přestupkové řízení

- na řízení, resp. **postup dle nového stavebního zákona, na který nelze vztáhnout obecné principy „řízení o žádosti“**, tj. vydání rozhodnutí stavebního úřadu dle § 263 odst. 4 nového stavebního zákona v rámci institutu mimořádných opatření, které je činěno na základě oznámení stavebníka
- **na řízení o odvolání proti procesním rozhodnutím, tedy usnesením, proti kterým je možné se odvolat, byť učiněným v rámci řízení dle nového stavebního zákona**, na která se posílení apelačního principu dle § 225 nového stavebního zákona uplatní. Jde o usnesení podle správního řádu, která se nepoznamenávají pouze do spisu a u kterých správní řád nevylučuje odvolání; v případě těchto usnesení nemá odvolání proti nim odkladný účinek (viz § 76 odst. správního řádu). Důvodem tohoto závěru je nejen formulace § 225 odst. 1 nového stavebního zákona, ale též jeho začlenění v rámci nového stavebního zákona, z nichž lze vyvodit, že **posílení apelačního principu se vztahuje zásadně na rozhodnutí ve věci samé**. K tomu je nutné upozornit na právní úpravu v novém stavebním zákoně odchylnou od obecné úpravy ve správním řádu – viz § 185 odst. 2 nového stavebního zákona o přerušení řízení (vyloučení odvolání) a § 185 odst. 3 nového stavebního zákona rozšiřující obecné důvody pro odložení věci.
- **na rozhodnutí odvolacího správního orgánu za situace, kdy tento neposuzuje soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy či jeho správnost**, tedy v případě, že:
 - zamítá odvolání jako nepřipustné či opožděné
 - ruší napadené rozhodnutí a řízení zastavuje ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu (tedy nastala-li skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, ledaže by jiné rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků)
 - došlo k zastavení odvolacího řízení z důvodu zpětvzetí odvolání
- **na rozhodnutí o odvolání vydané správním orgánem, který napadené rozhodnutí vydal**, pokud tím plně vyhoví odvolání, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas (viz § 87 správního řádu). Jedná se o tzv. autoremeduru, v rámci níž může správní orgán prvního stupně jím vydané rozhodnutí za zákonem stanovených podmínek pouze změnit nebo zrušit; dle § 225 odst. 1 nového stavebního zákona se však bude postupovat v případě rozhodnutí o (přípustném a včasném) odvolání proti rozhodnutí vydanému v rámci zmíněné autoremedury.

Změna rozhodnutí na základě odvolání v řízeních, na něž se vztahuje § 225 odst. 1 nového stavebního zákona

Změna prvoinstančního správního rozhodnutí na základě přípustného a včasného odvolání může spočívat ve **vyhovění žádosti a vydání povolení** namísto jejího zamítnutí, v **zamítnutí žádosti** namísto vydání povolení nebo v **dílčí změně povolení**, resp. jeho podmínek.

Především v prvním případě bude nutné provedení rozsáhlého doplnění řízení a dokazování, resp. doplněním nových podkladů. Může dojít např. k doplnění dokumentace pro povolení záměru, které si vyžádá nutnost posouzení ze strany dotčených orgánů, pravděpodobné přerušení odvolacího řízení a následné umožnění účastníkům řízení seznámit se s doplněnými podklady a uplatnit k nim námítky. Lze předpokládat též využívání institutu dožadání podle § 13 správního řádu. Vyloučeno není nařízení ústního jednání, případně veřejného ústního jednání, stejně jako postup při řešení námitek o existenci nebo rozsahu věcných práv.

Omezení možnosti změny rozhodnutí v odvolacím řízení podle správního řádu

Z formulace § 225 odst. 1 nového stavebního zákona nelze dovodit, že by se na rozhodnutí odvolacího správního orgánu o změně odvoláním napadeného rozhodnutí nevztahovala obecná omezení, resp. limity stanovené správním řádem pro takovou změnu. Ke vztahu nového stavebního zákona a

správního řádu lze odkázat na § 1 odst. 2 správního řádu, podle kterého se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

Jde o omezení upravené v **§ 90 odst. 1 písm. c)** části věty za prvním středníkem **správního řádu**, dle které **změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se**. Dané omezení lze analogicky vedle uložení povinnosti vztáhnout též na odnětí práva. Podle § 197 odst. 1 písm. c) nového stavebního zákona stavební úřad ve výrokové části povolení stanoví podmínky, kterými bude zabezpečeno dodržování požadavků podle § 193 odst. 1 nového stavebního zákona, zejména podmínky k zabezpečení ochrany veřejných zájmů (tyto budou vyplývat zejména ze závazných stanovisek dotčených orgánů), dodržení obecných požadavků na výstavbu, popřípadě technických norem, a požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu. Typicky se zmíněné omezení změny napadeného rozhodnutí ze strany odvolacího správního orgánu uplatní v případě, kdy stavební úřad prvního stupně opomene včlenit do výroku svého rozhodnutí povinnost vyplývající ze závazného stanoviska dotčeného orgánu, popřípadě taková povinnost (nově) vyplyne ze změny závazného stanoviska ze strany nadřízeného dotčeného orgánu postupem dle § 149 správního řádu. Totéž platí pro případ, kdy by se v odvolacím řízení mělo měnit rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti na rozhodnutí o povolení záměru, v rámci něhož by měly být stanoveny podmínky (klasicky vyplývající ze závazných stanovisek), tedy povinnosti, jejichž splnění umožní záměr realizovat. Tyto podmínky mohou totiž realizaci záměru značně zkomplikovat či ovlivnit původní podobu žadatelem zamýšleného záměru, a tedy jsou způsobilé vyvolat nesouhlas žadatele s jejich stanovením.

Dále jde o omezení upravené v **§ 90 odst. 3 správního řádu**, dle něhož **odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem**. Lze předpokládat, že aplikace tohoto omezení nebude v praxi činit větší potíže, neboť i v případě, že se bude jednat o přípustné a včasné odvolání jediného účastníka řízení, bude-li shledána nezákonnost napadeného rozhodnutí, případně jeho rozpor s konkrétním veřejným zájmem vyplývajícím z právních předpisů v oblasti hmotného práva (typicky ze strany nadřízeného dotčeného orgánu postupem dle § 149 správního řádu), odvolací správní orgán bude moci změnu rozhodnutí prvostupňového rozhodnutí provést.

Výše zmíněná **omezení je však nutné vykládat restriktivně**, tj. případná „újma“ či případný „neprospěch“ musí být náležitě specifikovány a odůvodněny, přičemž „novou“ povinností ve výše uvedeném vnímání by měla být jen taková, která by mohla uskutečnění povolaného záměru výrazně zkomplikovat. Vždy je navíc **nezbytné přihlížet ke specifickým podmínkám konkrétního případu**, které mohou nazírání případu diametrálně modifikovat.

3. Omezení odvolacích námitek podle nového stavebního zákona

§ 226

1) Je-li odvolání podáno účastníkem řízení, který udělil souhlas s povolením záměru, odvolací správní orgán nepřihlíží k části obsahu odvolání, která směřuje proti tomu, s čím účastník řízení souhlasil.

2) Odvolací správní orgán nepřihlíží k odvolacím námitkám, které mohl odvolatel uplatnit dříve. Odvolací správní orgán dále nepřihlíží k části obsahu odvolání, které bylo podáno odvolatelem, který je stranou plánovací smlouvy, pokud je obsah odvolání v rozporu s tím, k čemu se odvolatel v plánovací smlouvě zavázal. Odvolací správní orgán dále nepřihlíží k části obsahu odvolání, které bylo podáno odvolatelem, který je účastníkem řízení podle § 182 písm. e), v rozsahu, v jakém se projednáváný záměr nedotýká zájmů chráněných jiným právním předpisem, který zakládá jeho účastenství v řízení podle tohoto zákona.

V odvolacím řízení podle nového stavebního zákona je důrazně uplatněna tzv. **koncentrační zásada** (viz § 226 odst. 2 věta první nového stavebního zákona), tedy odvolací správní orgán nepřihlíží k námitkám, které mohly být uplatněny v rámci řízení v prvním stupni, avšak uplatněny nebyly. Jde o zdůraznění obecného pravidla zakotveného v § 82 odst. 4 správního řádu. Okolnost, že účastník řízení mohl námitku uplatnit dříve než v odvolání, případně v průběhu odvolacího řízení, prokazuje odvolací správní orgán. Stejný závěr je nutné přijmout též ve vztahu k vyjádřením účastníků řízení k uplatněnému odvolání s ohledem na základní zásady správního řízení zakotvené v § 7 správního řádu, tj. zásadu procesní rovnosti účastníků a zásadu nestrannosti správního orgánu, které jsou projevem ústavního principu rovnosti, potažmo zákazu diskriminace.

Další logické omezení odvolacích námitek podle nového stavebního zákona se týká předchozího projevu vůle účastníka řízení, ať již ve formě jeho souhlasu (viz § 187 nového stavebního zákona) či podpisu plánovací smlouvy (viz § 130 až § 132 nového stavebního zákona). V případě **souhlasu účastníka řízení**, ať již z titulu vlastnictví pozemku či stavby, souhlasu uděleného pro účely zrychleného řízení [viz § 212 odst. 1 písm. e) nového stavebního zákona] či pro účely dodatečného povolení stavby z titulu přímého dotčení povolení výjimky z požadavků na umístování staveb ve smyslu § 256 odst. 2 nového stavebního zákona, je možnost změny vůle subjektu, který souhlas udělil, ošetřena prostřednictvím jeho zpětvzetí, které je podle § 187 odst. 2 věty třetí nového stavebního zákona limitováno okamžikem podání žádosti o povolení záměru, resp. o dodatečné povolení stavby. V případě účastníka řízení jako jedné ze stran **plánovací smlouvy** je možnost změny jeho vůle možná prostřednictvím institutu výpovědi veřejnoprávní smlouvy či jejího zrušení (viz obecná úprava v § 166 a násl. správního řádu).

Poslední omezení odvolacích námitek podle nového stavebního zákona se týká účastníků řízení podle § 182 písm. e) nového stavebního zákona, tedy osob, o kterých tak stanoví jiný zákon (např. § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů), za situace, že by jejich odvolací námitky překračovaly rozsah, v jakém se záměr, který je předmětem řízení, dotýká zájmů chráněných jiným právním předpisem, který zakládá jeho účastenství v řízení podle tohoto zákona.