n á v r h

**ZÁKON**

ze dne 2018,

**kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., č. 384/2008 Sb., č. 7/2009 Sb., č. 227/2009 Sb., č. 167/2012 Sb., č. 303/2013 Sb., č. 250/2014 Sb., č. 243/2016 Sb., č. 298/2016 Sb., č. 183/2017 Sb., č. 225/2017 Sb. a č. 176/2018 Sb. se mění takto:

1. V § 149 se vkládá nový odst. 4, který zní:

„(4) Správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska je povinen vydat závazné stanovisko bez zbytečného odkladu. Pokud nelze závazné stanovisko vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat je nejpozději do 30 dnů ode dne podání žádosti o jeho vydání tomuto správnímu orgánu. Nevydá-li správní orgán závazné stanovisko ani ve lhůtě dle věty druhé, v řízení o žádosti platí, že rozhodnutí není podmíněno tímto závazným stanoviskem a žádost je v souladu se zákonem, na jehož základě se závazné stanovisko vydává. K případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží.“

Dosavadní odstavce 4, 5, 6 a 7 se označují jako odstavce 5, 6, 7 a 8.

1. V § 149 odst. 6 se za větu druhou vkládá text: „Správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska potvrdí nebo změní závazné stanovisko bez zbytečného odkladu. Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, je správní orgán příslušný k potvrzení nebo změně závazného stanoviska povinen potvrdit nebo změnit závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne doručení žádosti odvolacího orgánu o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Pokud správní orgán příslušný k potvrzení nebo změně závazného stanoviska závazné stanovisko nepotvrdí nebo nezmění ani ve lhůtě podle věty čtvrté, platí, že závazné stanovisko bylo potvrzeno a k případnému pozdějšímu zrušení závazného stanoviska se nepřihlíží. Jestliže odvolání směřuje proti závaznému stanovisku podle § 149 odst. 4 věty třetí, pak pro účely odvolacího řízení platí, že ho správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska potvrdil.“
2. V § 149 odst. 7 se za větu první vkládá věta: „Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno; rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.“
3. V § 149 odst. 7 se na konci odstavce doplňuje věta: „Závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 věty třetí a potvrzení závazného stanoviska podle § 149 odst. 6 věty páté a šesté je z přezkumu v přezkumném řízení vyloučeno.“

Čl. II

**Přechodná ustanovení**

1. Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž bylo přede dnem účinnosti tohoto zákona vydáno závazné stanovisko, se řídí ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

1. Pokud byla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona správnímu orgánu podána žádost o vydání závazného stanoviska, lhůta pro vydání závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., ve znění tohoto zákona, počíná běžet dnem následujícím po nabytí účinnosti tohoto zákona. Všechny důsledky nevydání závazného stanoviska v této lhůtě podle zákona č. 500/2004 Sb., ve znění tohoto zákona, jsou zachovány.
2. V ostatních případech se postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb. ve znění tohoto zákona.

Čl. III

**Účinnost**

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

**DŮVODOVÁ ZPRÁVA**

**I. Obecná část**

1. **Zhodnocení platného právního stavu**

Institut závazných stanovisek obecně vytváří v dnešní právní praxi mnoho překážek a problémů. Kromě stanovování reálně nesplnitelných či vzájemně neslučitelných podmínek pro uskutečnění záměru ze strany různých dotčených orgánů jsou to i průtahy, kterých se dotčené orgány při vydávání závazných stanovisek dopouštějí.

Tyto průtahy se pak přímo promítají do řízení o vydání rozhodnutí, jež mají být závazným stanoviskem podmíněna. Na liknavost dotčených orgánů tak nejvíce doplácí účastníci řízení, kteří v mnoha aspektech čelí silné byrokratické zátěži.

Současné právo přitom nenabízí žádný procesní institut, který by efektivně zajistil, aby dotčené orgány závazná stanoviska vydávaly včas. Lze hovořit o jisté disproporci v postavení účastníků řízení, pro které nedodržení určité procesní lhůty byť o jeden jediný den může mít fatální následky (např. v případě nedodržení lhůty k odvolání). Pokud se však dotčený orgán dopustí průtahů při vydávání závazného stanoviska, podobně závažné důsledky to nemá.

1. **Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy a odůvodnění jejích hlavních principů**

Zmíněné průtahy dotčených orgánů a nedodržování lhůt při vydávání závazných stanovisek se navrhuje eliminovat jednoduchým řešením, které by ve výsledku pomohlo nejen dnes uvedenými průtahy nejvíc postiženým účastníkům řízení, ale i samotným dotčeným orgánům. Tímto řešením, které se uplatní v řízení o žádosti, je stanovení fikce nepodmíněnosti rozhodnutí vydáním závazného stanoviska a souladu žádosti se zákonem, na jehož základě se závazné stanovisko vydává („**fikce závazného stanoviska**“).

Smyslem a účelem fikce závazného stanoviska – na první pohled možná paradoxně – není, aby tato fikce vůbec nastávala. Hrozba jejího vzniku totiž má být hlavně motivací pro dotčené orgány, aby závazná stanoviska vydávaly včas, tj. bezodkladně, s maximální lhůtou pro vydání závazného stanoviska v délce 30 dnů, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Podobně jako uplynutí lhůty pro konkrétní úkon účastníka řízení proto bude mít i uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska specifický procesní následek. To povede k rovnějšímu postavení účastníků řízení a veřejné moci, rozhodující o jejich žádostech.

Na zavedení fikce závazného stanoviska je pak třeba reagovat v oblasti právní úpravy dozorčích a opravných prostředků ve správním řízení. Pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, platí podle dnešního právního stavu, že si odvolací správní orgán vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.

Cílům navrhované úpravy by se ovšem příčilo, pokud by se bez odpovídajících procesních následků průtahů dopouštěl právě nadřízený orgán správního orgánu příslušného k vydání závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení. Je-li tedy závazné stanovisko podmiňující prvostupňové správní rozhodnutí vydáno, měl by podobnou motivaci jako příslušný dotčený orgán mít i jemu nadřízený orgán při potvrzování či změně závazného stanoviska v rámci odvolání proti němu. Proto se jeví jako vhodné zakotvit fikci potvrzení závazného stanoviska dotčeného orgánu jeho nadřízeným orgánem, pokud marně uplyne lhůta pro jeho potvrzení či změnu.

Uplatnění pravidel pro potvrzování či změnu závazného stanoviska v odvolacím řízení pak není z povahy věci možné u fiktivního závazného stanoviska. Smyslu a účelu tohoto návrhu by taktéž odporovalo, pokud by se fikce závazného stanoviska nijak neprojevila v odvolacím řízení. Dotčené orgány by neměly potřebnou motivaci k vydání závazného stanoviska, pokud by v případě vzniku fikce mohl jim nadřízený správní orgán fiktivní závazné stanovisko změnit. Proto se v případě vzniku fikce závazného stanoviska navrhované tímto zákonem uplatní v odvolacím řízení další fikce jeho potvrzení nadřízeným správním orgánem, na což navazují další procesní důsledky.

Popsané změny je třeba obdobně provést i v oblasti dozorčích prostředků, konkrétně v rámci přezkumného řízení. Prvním krokem je stanovení maximálních lhůt pro přezkum vydaného závazného stanoviska v přezkumném řízení. Při jejich úpravě lze vyjít ze lhůt, které se uplatní pro přezkum správního rozhodnutí v přezkumném řízení.

Obdobně je v rámci přezkumného řízení třeba pracovat s fikcí závazného stanoviska dotčeného orgánu. Jde o fikci, tedy uměle vytvořenou konstrukci skutečnosti, spojenou s právními následky, která reálně neexistuje. Proto ji z povahy věci nelze ani přezkoumávat. Z toho důvodu se pro fiktivní závazná stanoviska navrhuje stanovit výluku z přezkumného řízení vedeného správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu.

1. **Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je České republika vázána.

1. **Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a s obecnými právními zásadami práva Evropské unie**

Navrhovaná právní úprava je v souladu s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a s obecnými právními zásadami práva Evropské unie.

1. **Předpokládaný hospodářský a finanční vliv navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky**

Navrhovaná právní úprava nemá negativní dopad na státní rozpočet, ani na ostatní veřejné rozpočty obcí a krajů.

1. **Předpokládané sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel a dopady na životní prostředí**

Navrhovaná právní úprava nemá sociální dopady ani nemá vliv na životní prostředí.

1. **Zhodnocení platného právního stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

Navrhovaná právní úprava neobsahuje ustanovení, které by bylo diskriminační.

1. **Zhodnocení platného právního stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Stávající právní úprava ani navrhovaná právní úprava se nedotýká soukromí a osobních údajů.

1. **Zhodnocení korupčních rizik**

Navrhovaná úprava nepřináší žádná korupční rizika. Naopak bude mít z hlediska prevence korupčních rizik několik pozitivních dopadů. Stanovení zákonem předvídané fikce závazného stanoviska, následující při nedodržení závazných lhůt pro jeho vydání, snižuje korupční potenciál u nečinných dotčených orgánů. Korupční rizika ve výsledku sníží i zrychlení a zefektivnění správních procesů, ke kterým navrhovaná úprava povede.

1. **Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

Navrhovaná právní úprava nemá vliv na bezpečnost nebo obranu státu.

**II. Zvláštní část**

**K čl. I**

**K bodu 1**

Pro funkční a účinné zakotvení fikce závazného stanoviska je v prvé řadě třeba předvídatelně zakotvit lhůtu, ve které ho má dotčený orgán vydat. Analogicky k obecné povinnosti správního orgánu vydat v konkrétní lhůtě správní rozhodnutí [viz § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („**správní řád**“)] se i pro účely vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu stanoví primární povinnost ho vydat bezodkladně. Nemůže-li dotčený orgán splnit tuto primární povinnost, pak zákon sekundárně stanoví maximální lhůtu pro její splnění, k jejímuž marnému uplynutí se bude vázat hrozba vzniku fikce závazného stanoviska. Opět se s analogií ke lhůtám pro vydání rozhodnutí navrhuje, aby tato maximální lhůta činila 30 dnů (viz § 71 odst. 3 správního řádu).

Nejdůležitějším aspektem institutu fikce je poté přesné zakotvení fingované skutečnosti, se kterou se pracuje v dalším procesním postupu správního orgánu. Nesplnění povinnosti dotčeného orgánu rozhodnout v zákonem stanovené lhůtě současně nesmí mít negativní projevy pro účastníka řízení (žadatele).

Již dnes platný a účinný § 2 odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů („**zákon o urychlení výstavby**“) obsahuje úpravu fikce závazného stanoviska dotčeného orgánů pro případ uplynutí lhůty k jeho vydání. Fikci konstruuje tak, že po marném uplynutí lhůty k vydání závazného stanoviska se rozhodnutí správního orgánu stává nepodmíněným tímto závazným stanoviskem a k případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží.

Předkladatel proto navrhuje z této úpravy v zákoně o urychlení výstavby vyjít a na obecné úrovni ji upřesnit tak, aby po marném uplynutí lhůty 30 dnů nastala fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem a souladu žádosti se zákonem, na jehož základě se závazné stanovisko vydává. Nezbytným následkem vzniku fikce je pak nadbytečnost později vydaného závazného stanoviska. Bylo by popřením tohoto institutu, pokud by závazné stanovisko dotčeného orgánu vydané po lhůtě mělo jakoukoliv právní relevanci.

Využití institutu fikce v oblasti vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů bude podle předkladatele účinnou motivací pro dotčené orgány, aby vydávaly závazná stanoviska včas, což je hlavním cílem tohoto návrhu.

S ohledem na vložení nového odstavce 4 do § 149, který bude upravovat pravidla pro uplatnění fikce závazného stanoviska, je pak nutné dosavadní odstavce 4, 5, 6 a 7 nově označit jako odstavce 5, 6, 7 a 8.

**K bodu 2**

Obecná právní úprava vydávání závazných stanovisek ve správním řádu by nebyla úplná, pokud by se cíl zrychlení a zjednodušení procesu jejich vydávání neprojevil i v oblasti opravných a dozorčích prostředků. Navrhovaná právní úprava by se míjela účinkem, pokud by sice motivovala dotčené orgány k včasnému vydání závazného stanoviska pro účely prvostupňového správního řízení, ale současně by mohlo docházet k průtahům v řízení odvolacím. V jeho rámci je nutné obdobně motivovat orgány nadřízené dotčeným orgánům, které vydaly závazné stanovisko, aby se taktéž neuchylovaly k průtahům při potvrzování či změně závazného stanoviska.

Z toho důvodu předkladatel navrhuje, aby se v odvolacím řízení uplatnil podobný mechanismus, jaký se podle navrhované právní úpravy uplatní pro vydání závazného stanoviska pro účely jím podmíněného prvostupňového rozhodnutí. V tomto případě budou mít nadřízené orgány dotčených orgánů taktéž primární povinnost potvrdit či změnit závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, maximálně ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení žádosti o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od odvolacího orgánu. Po marném uplynutí této lhůty nastane fikce, že závazné stanovisko bylo potvrzeno. Současně vznikne překážka, aby odvolací orgán mohl přihlížet k případnému pozdějšímu zrušení závazného stanoviska.

Komplexnost navrhované právní úpravy zajistí také stanovení jasného a předvídatelného pravidla pro dopady fikce závazného stanoviska, která vznikla na prvním stupni, v rámci odvolacího řízení, míří-li odvolání právě proti tomuto stanovisku. Předkladatel nepovažuje za souladné s povahou uplatnění institutu fikce, pokud by bylo možné ji překonat změnou závazného stanoviska dotčeného orgánu ze strany jeho nadřízeného správního orgánu. Důsledkem by opět bylo nedodržování zákonem stanovené lhůty pro vydání závazného stanoviska ze strany dotčených orgánů, které by se mohly spolehnout na to, že jejich liknavost v odvolacím řízení případně napraví jim nadřízený orgán.

Jako právně nejvhodnější bylo zvoleno zakotvení fikce potvrzení závazného stanoviska dotčeného orgánu jeho nadřízeným orgánem. S touto fikcí pak může dále odvolací správní orgán pracovat, jako by k potvrzení závazného stanoviska opravdu došlo. Tato konstrukce navíc povede k úspoře času. Nebude totiž nutné žádat správní orgán nadřízený dotčenému orgánu, aby potvrdil či změnil závazné stanovisko a zasílat mu vyjádření správního orgánu prvního stupně s vyjádřením účastníků, jako je tomu v běžném režimu odvolacího řízení.

Tato konstrukce pak nepředstavuje překážku pro soudní přezkum závazného stanoviska, který by probíhal ve spojení se žalobou proti konečnému správnímu rozhodnutí. I fiktivní závazné stanovisko bude podkladovým úkonem ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Stejně tak předkladatel nespatřuje v tomto ohledu problém v zakotvení fikce potvrzení vydaného závazného stanoviska, pokud marně uplyne lhůta 30 dní, ve které ho měl potvrdit či změnit nadřízený orgán dotčeného orgánu, jenž napadené závazné stanovisko vydal

**K bodu 3 a 4**

Správní řád sice umožňuje přezkum závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem dotčeného orgánu v přezkumném řízení. Na rozdíl od úpravy přezkumného řízení správních rozhodnutí však nestanoví pro tento přezkum žádné subjektivní a objektivní lhůty.

Lze opět analogicky vyjít z lhůt upravených v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu. Proto předkladatel navrhuje, aby přezkumné řízení ve vztahu k závazným stanoviskům dotčených orgánů bylo možné zahájit nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se nadřízený správní orgán dotčeného orgánu o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. Rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni pak podle navrhované právní úpravy nebude možné vydat po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

Navrhovaná právní úprava pamatuje i na otázku přezkumu fikce závazného stanoviska v přezkumném řízení. Obdobně jako by se institutu fikce a cílům sledovaným tímto návrhem příčila možnost změny fiktivního závazného stanoviska v odvolacím řízení, by se mu příčila i možnost jeho přezkumu v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Jednou vzniklá fikce podle své povahy musí vést ke konstrukci neměnné skutečnosti. Pokud by měla existovat možnost změny fingované skutečnosti, musel by zákonodárce využít institutu vyvratitelné domněnky (s formulací *„má se za to, že“*). Vyvratitelná domněnka však neumožňuje dosažení motivačních cílů pro dotčené orgány, které předkladatel sleduje.

Proto podle předkladatele neexistuje jiná legislativní možnost, než vyloučit přezkum fiktivního závazného stanoviska v přezkumném řízení vedeném správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu. Nebude tak připadat v úvahu jeho změna či zrušení ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu (po přečíslování), na jehož konci bude zakotvena výluka pro přezkum fiktivního závazného stanoviska v přezkumném řízení.

**K čl. II**

**K bodům 1, 2, 3**

Bude-li navrhovaná úprava přijata, mohla by bez bližší přechodné úpravy vyvolat jisté komplikace. Je proto třeba stanovit jasná pravidla pro již běžící řízení, ve kterých bylo či bude vyžádáno závazné stanovisko dotčeného orgánu.

Pokud již v konkrétní věci některý z dotčených orgánů vydal závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, pak se s ohledem na princip právní jistoty navrhuje, aby řízení pokračovalo podle právní úpravy účinné přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

Nebylo-li žádné závazné stanovisko dotčených orgánů vydáno a žádost o jeho vydání byla dotčeným orgánům podána, pak se s ohledem na ochranu práv účastníků řízení navrhuje, aby dnem následujícím po dni nabytí účinnosti tohoto zákona počala běžet maximální lhůta 30 dnů pro vydání závazného stanoviska, po jejímž uplynutí může nastat fikce závazného stanoviska.

Pokud doposud nebyla dotčeným orgánům podána žádost o vydání závazného stanoviska, pak se již plně uplatní pravidla podle tohoto zákona.

Takto nastavená přechodná ustanovení budou nejlépe chránit všechny kolidující zájmy, obzvláště princip právní jistoty, procesní ekonomie a respekt k veřejným subjektivním právům účastníků řízení.

**K čl. III**

Vzhledem k tomu, že není nutné žádné přechodné období, navrhuje se, aby tento zákon nabyl účinnosti standardně patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

**V Praze dne 22.1.2019**

**Předkladatelé:**

Mgr. Martin Kupka v.r.

Prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL.M. v.r.

Ing. Zbyněk Stanjura v.r.

Mgr. Jana Černochová v.r.

Mgr. Ivan Adamec v.r.

Ing. et Ing. Jan Skopeček v.r.

Ing. Veronika Vrecionová v.r.

Ing. Vojtěch Munzar v.r.

Jakub Janda v.r.

Zuzana Majerová Zahradníková v.r.

Mgr. Václav Klaus v.r.

Jaroslav Martinů v.r.

doc. PaedDr. Ilona Mauritzová, Ph.D.v.r.

Mgr. Martin Baxa v.r.

RNDr. Jan Zahradník v.r.

Marek Benda v.r.

MUDr. Jiří Ventruba, CSc. v.r.

Ing. Stanislav Blaha v.r.

Ing. Jan Bauer v.r.

Doc. MUDr. Bohuslav Svoboda, CSc. v.r.

JUDr. Pavel Blažek, Ph.D. v.r.