

Závazné stanovisko v památkové péči II.

Před více jak dvěma léty vznikl článek, který se zabýval závazným stanoviskem v památkové péči.¹⁾ Od chvíle, kdy byl článek publikován, došlo k řadě změn právních předpisů a přijetí zásadních rozsudků správních soudů, které představují relativně významný důvod, proč se k tomuto tématu vrátit a dále v něm pokračovat. Svým způsobem by se dal název tohoto článku doprovodit beletristickým „aneb, jak to bylo dál“.

Až po publikování článku učinily soudy relativně významné tečky za třemi okruhy problémů, které v době finalizace článku končily otazníkem. Současně je k dispozici i další judikatura, která může, ale nemusí vnést do aplikační praxe další posuny. Významnými změnami prošly zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) i zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2006“)²⁾ a byl rovněž schválen zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon z roku 2021“) a s ním související novela zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“). Aktuální podoba těchto norem³⁾ přinesla další změny, které se dotýkají nebo dotknou aplikační praxe při vydávání závazných stanovisek v oblasti památkové péče.

Soudní přezkum rozhodnutí o zrušení nezákonného závazného stanoviska v přezkumném řízení

První judikатурní tečkou, která má ostatně i po věcné stránce spojitost s problematikou památkové péče, je rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího

¹⁾ ZÍDEK, M.: Závazné stanovisko v památkové péči. In: *Správní právo*, roč. LIII, 2020, č. 8, s. 394 – 418, ISSN 0139-6005.

²⁾ O judikatuře Ústavního soudu ke stavebnímu zákonu z roku 2006 komplexně pojednal Ondřej Vícha, srov. Vícha, O.: Judikatura Ústavního soudu ke stavebnímu zákonu. In: *České právo životního prostředí*, roč. XXI., č. 4/2021 (62), s. 126 – 167, ISSN 1213-5542.

³⁾ Hovořit o tom, že úprava zejména stavebního práva podle stavebního zákona z roku 2021 je stabilizovaná, v současné době nelze. Aktuálně jsou v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR návrhy hned několika novel stavebního zákona z roku 2021. Mezi tyto novely patří sněmovní tisky č. 18, 36, 137, (tento tisk již prošel legislativním procesem a byl publikován jako zákon č. 195/2022 Sb.) viz www.psp.cz, vyhledáno dne 3. 3. 2022, a dále je zde návrh novely stavebního zákona z roku 2021, předložený do připomínkového řízení dne 7. 4. 2022; zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCD9C8636> [cit. 8. 4. 2022].

správního soudu č. j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020. V tomto rozsudku byla řešena otázka soudního přezkumu rozhodnutí, které v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu⁴⁾ změnilo nebo zrušilo závazné stanovisko, které má formu podle § 149 správního řádu. Lze zmínit jak případy rozsudků, kdy byl tento přezkum soudy vyloučen⁵⁾, včetně toho, že jeden z těchto sporů byl i předmětem ústavní stížnosti,⁶⁾ tak případy, kdy naopak soudní přezkum byl shledán jako možný.⁷⁾ Za aktuálně konečný rozsudek lze považovat již zmíněný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020.

V rozsudku rozšířený senát konstatuje, že stejně jako závazné stanovisko není ani úkon, jímž je zrušeno, „posledním slovem“ správních orgánů ve věci, která je předmětem navazujícího správního rozhodnutí. Co více, není „posledním slovem“ dokonce ani ve vztahu k dílčímu předmětu samotného závazného stanoviska.

Rozšířený senát si byl dle svých slov vědom, že zrušení závazného stanoviska před vydáním konečného rozhodnutí představuje procesní komplikaci, která může mít v případě řízení o žádosti negativní časové, případně i ekonomické důsledky pro dotčené osoby, zejména žadatele. Tyto důsledky se však zásadně neliší od jiných procesních úkonů správních orgánů v průběhu správního řízení, jako jsou například výzvy žadateli k předložení či doplnění podkladů pro rozhodnutí, opatřování (dodatečných) podkladů samotným správním orgánem, přerušování řízení nebo (a zejména) zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím správním orgánem.

Rozšířený senát považoval za klíčové, že soudní ochrana práv dotčených osob je zajištěna pro případ, nebude-li nové závazné stanovisko vydáno, a řízení, v němž má být vydáno rozhodnutí tímto stanoviskem podmíněné, bude z tohoto důvodu zastaveno. Proti rozhodnutí o zastavení řízení totiž lze podat žalobu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).⁸⁾

⁴⁾ Většina dosavadních sporů v této věci byla zahájena před 1. 1. 2018 a do tohoto data byla daná problematika upravena v § 149 odst. 5 správního řádu.

⁵⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 64/2012 – 21 ze dne 20. 3. 2013, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 97/2014 – 127 ze dne 8. 7. 2015, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 214/2015 – 96 ze dne 3. 2. 2016, rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci č. j. 65 A 60/2015 – 108 ze dne 6. 10. 2016 a jemu předcházející rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 39/2016 – 128 ze dne 9. 2. 2016 v téže věci, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 277/2016 – 40 ze dne 16. 5. 2017, usnesení Městského soudu v Praze č. j. 10 A 208/2016 – 49 ze dne 10. 8. 2017, usnesení Městského soudu v Praze č. j. 5 A 20/2014 – 63 ze dne 12. 12. 2017.

⁶⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016.

⁷⁾ Viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 3/2018 – 50 ze dne 22. 10. 2019 a usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018 – 63 ze dne 20. 11. 2019.

⁸⁾ Sérii soudních sporů v jiné věci, která se opět týkala z nemalé míry problematiky památkové péče, ukončil z věcného hlediska rozsudek Nejvyššího správního soudu

Druhá z možných situací podle rozšířeného senátu nastává, pokud ještě před zrušením závazného stanoviska bylo konečné rozhodnutí jím podmíněné vydáno. Na tento případ výslovně pamatuje správní řád v § 149 odst. 9,⁹⁾ podle nějž „[z]rušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení“. Jiné právní účinky vůči dotčeným osobám, a zejména pak ve vztahu k právním účinkům rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, platná právní úprava se zrušením závazného stanoviska dotčeného orgánu poté, kdy bylo podmíněné rozhodnutí vydáno, nespojuje.

I v tomto případě samozřejmě podle rozšířeného senátu „ožívá“ původní žádost o vydání závazného stanoviska, na niž musí dotčený správní orgán reagovat. Tímto výkladem překlenuje rozšířený senát problém a současně rozdíl mezi § 149 odst. 8 a § 97 odst. 3 správního řádu, který zmocňuje nadřízený orgán nejen ke změně nebo zrušení přezkoumávaného nezákonného rozhodnutí, ale současně dává nadřízenému orgánu zmocnění nezákonné rozhodnutí zrušit a věc vrátit odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně. V případě přezkumu nezákonného závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu zmocnění k vrácení věci zpět podřízenému dotčenému orgánu chybí. Komentářová literatura ke správnímu řádu je v tomto směru poněkud skoupá,¹⁰⁾ a proto i tuto větu

č. j. 7 As 29/2019 – 34 ze dne 20. 8. 2020, který řešil právě zastavení řízení vedeného před stavebním úřadem mimo jiné z důvodu popsaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020, tj. nedoložení závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Výsledek tohoto sporu byl v určitém ohledu ovlivněn jistou mírou laxnosti žalobce, který svou energii nasměřoval přednostně do jiného sporu, který se týkal právě rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení (viz zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 42/2014 – 69 ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 3/2018 – 42 ze dne 14. 6. 2018, č. j. 4 As 3/2018 – 50 ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 – 58 ze dne 22. 11. 2019, Nao 13/2020 – 130 ze dne 6. 2. 2020, č. j. 4 As 1/2021 – 46 ze dne 25. 2. 2021). V projednávané věci bylo řízení ve věci dodatečného povolení změny stavby zastaveno nejen z důvodu nepředložení kladného stanoviska orgánu státní památkové péče, kdy se o zrušení rozhodnutí o zrušení tohoto kladného závazného stanoviska vedl samostatný soudní spor, ale i z důvodu dalších vad žádosti. Stěžovatel v kasační stížnosti podle Nejvyššího správního soudu ani explicitně nenamítal, že by správní orgán nemohl dané řízení zastavit z důvodu neodstranění podstatných vad žádosti a ani to netvrdil, natož nedokládal, že by je odstranil. Dozvukem tohoto rozsudku byl pak navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 1/2021 – 46 ze dne 25. 2. 2021, který se zabýval právě problematikou soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska a který se argumentačně opíral zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020.

⁹⁾ V citovaném rozsudku je zmiňován odstavec 7 v § 149 správního řádu. Problematika vazby na obnovu řízení je však v důsledku novely správního řádu zákonem 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 nyní řešena v § 149 odst. 9 správního řádu.

¹⁰⁾ Skutečnost, že v tomto případě dojde k vydání nového závazného stanoviska, připouští Petr Průcha in: *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2022-3-13]. ASPI_ID KO500I2004CZ. Dostupné z: <www.aspi.cz>. ISSN 2336-517X, když se v komentáři

z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu lze považovat za relativně významnou.¹¹⁾

Vedle toho je podle rozšířeného senátu na příslušném správním orgánu, zpravidla tom, který ve věci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem rozhodoval v posledním stupni, aby „*zvážil potřebu*“ obnovy řízení podle § 100 odst. 2 nebo 3 správního řádu. Jde tak o interpretaci § 149 odst. 9 správního řádu, která v této souvislosti hovoří o tom, že zrušení či změna závazného stanoviska je a nikoli může být důvodem pro obnovu řízení.¹²⁾

Kromě dodržení subjektivní a objektivní lhůty musí být podle rozšířeného senátu v tomto případě splněno, že zrušení závazného stanoviska může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem původního rozhodování. Uplatnění této podmínky při změně nebo zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu může být sporné, podle toho, zda je tento důvod považován za samostatný, nebo jako zvláštní důvod doplňující výčet důvodů obnovy v § 100 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu. Rozšířený senát má za použití argumentu od většího k menšímu (*a maiori ad minus*) za to, že je-li tato podmínka uplatňována i při obnově řízení v důsledku zrušení samostatného rozhodnutí, které bylo podkladem v obnovovaném řízení [§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu], tím spíše musí být uplatněna, má-li být důvodem obnovy „*pouhé*“ závazné stanovisko. Tato podmínka bude při obnově z důvodu zrušení podkladového závazného stanoviska zpravidla splněna, neboť nelze předjímat obsah nového závazného stanoviska dotčeného orgánu. Zřejmě s výjimkou situace, že by bylo dotčeným orgánem nové závazné stanovisko vydáno dříve, než došlo k rozhodování o obnově, a současně by z něj bylo zjevné, že potřebu jiného řešení věci nevyvolává.

k § 149 správního řádu konstatuje: »Podkladem pro následně „nově“ vydávané podmíněné rozhodnutí musí být již zcela nové závazné stanovisko, které nastupuje namísto závazného stanoviska zrušeného, a soudní přezkoumání zrušujícího přezkumného rozhodnutí již nikterak provést nelze.« VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*, II. aktualizované a rozšířené vydání, 2012, Praha, BOVA POLYGON, Praha, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1162 – 1164, HRABÁK, J., NAHODIL, T.: *Správní řád: Výkladové poznámky*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-3-13]. ASPI_ID KO500_2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X, FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E. a kol.: *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-3-13]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X, JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 787 nebo POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 747 – 748 tuto problematiku neřeší.

¹¹⁾ Obdobný závěr je obsažen v článku VEDRAL, J.: *Závazná stanoviska a jejich přezkum*, [Systém ASPI]. Wolters Kluwer ASPI_ID LIT211619CZ, dostupné z: www.aspi.cz [cit. 14. 3. 2022].

¹²⁾ V obdobném duchu jako rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vykládá obsah slovesa „*je*“ jako „*může*“ i Petr Průcha ve svém komentáři, c. d. Komentář Josefa Vedra, c. d., komentář Jana Hrabáka, a Tomáše Nahodila, c. d., praktický komentář Zdeňka Fialy a kol., c. d., komentář Luboše Jemelky, Kláry Pondělíčkové a Davida Bohadla, c. d. nebo komentář Lukáše Potěšila a kol., c. d., tuto problematiku neřeší a pouze konstatují, že zrušení nebo změna závazného stanoviska je dalším důvodem obnovy řízení, které bylo ukončeno rozhodnutím příslušného orgánu.

Další a významnou podmínku obnovy řízení představují podle rozšířeného senátu zásady proporcionality a ochrany práv nabytých v dobré víře. Účelem tohoto podrobného výčtu podmínek, které musí být splněny, aby mohlo dojít alespoň k zahájení řízení o obnově řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, a tím spíše k povolení či nařízení takové obnovy, je ukázat, jak daleko je od zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu k myslitelnému zásahu do právní sféry dotčených osob v jeho důsledku v případech, kdy před jeho zrušením došlo k vydání podmíněného rozhodnutí.

Úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s. Žalobu proti takovému úkonu musí soud odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s. Podle rozšířeného senátu právní úprava nespojuje se zrušením závazného stanoviska dotčeného orgánu poté, kdy bylo vydáno rozhodnutí, pro něž bylo závazným podkladem, žádné přímé právní účinky vůči žadateli, zejména pak ve vztahu k právním účinkům konečného rozhodnutí.

Je však třeba připomenout, že tento závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nebyl jednomyslný a součástí tohoto rozsudku je i odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Aleše Roztočila.¹³⁾ V tomto odlišném stanovisku není rozporována povaha závazného stanoviska jako subsumovaného aktu, který je přezkoumatelný v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, které ze závazného stanoviska vychází. Toto stanovisko tedy není návratem k již opuštěné tezi materiální povahy závazného stanoviska jako samostatného rozhodnutí přezkoumatelného soudem.¹⁴⁾ Problém spatřuje Aleš Roztočil zejména v tom, že navzdory tomu, že na základě závazného stanoviska nevzniká bezprostředně oprávnění záměr realizovat, vzniká stavebníkovi legitimní očekávání, že v případě splnění dalších právem předvídaných kroků jeho záměr bude povolen a on jej bude moci realizovat. Na základě kladného závazného stanoviska (byť s podmínkami) tak získává úřední schválení svého záměru z daného zákonného hlediska.¹⁵⁾ Podle Aleše Roztočila je nutné si především uvědomit, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení není subsumovaným aktem, který podléhá soudnímu přezkumu standardně dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Aplikační praxe má nasvědčovat tomu, že výše zmíněná

¹³⁾ Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Aleše Roztočila k rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76, zdroj: <<https://1url.cz/9rod5>>, [cit. 12. 3. 2022].

¹⁴⁾ Správní soudy upustily od hodnocení materiální povahy závazného stanoviska v roce 2011 a za rozhodný rozsudek lze v této věci považovat usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009 – 113 ze dne 23. 8. 2011.

¹⁵⁾ V tomto případě cituje Aleš Roztočil rozsudek ESLP z 29. 11. 1991, *Pine Valley Developments Ltd a další v. Irsko*, č. 12742/87, nebo rozhodnutí velkého senátu ESLP z 6. 7. 2005, ve věci *STEC a další v. Spojené království*, č. 65731/01 a 65900/01.

zákonná omezení pro přezkum závazných stanovisek nadřízenými orgány často respektována nejsou a že správní orgány si někdy příliš „nelámou hlavu“ s rozlišováním mezi nezákonností závazného stanoviska a odlišným pohledem na odborné otázky památkové péče či jiných chráněných zájmů, tím méně pak se zohledňováním zásahu takového aktu do právní sféry dané osoby.¹⁶⁾

Aleš Roztočil tak uzavírá, že soudní ochrana proti zrušení závazného stanoviska poskytnutá v rámci žaloby proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení na základě nového závazného stanoviska je fakticky spíše iluzí. Představuje tak vzdálenou hypotetickou perspektivu soudní ochrany, která racionálně uvažujícího jedince odradí od toho, aby o takovou ochranu vskutku usiloval.

V této věci nebyl rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu napaden ústavní stížností, je však třeba připomenout, že souladnost těchto úvah s ústavním pořádkem již v minulosti Ústavní soud konstatoval.¹⁷⁾ Tento závěr se stal předmětem ústavní stížnosti i následně, když Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. I. ÚS 180/21 ze dne 3. 3. 2021 k otázce odložení soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení uvedl, že pokud při vědomí napětí mezi účinnou ochranou práv jednotlivců a účinným rozhodováním ve veřejné správě Nejvyšší správní soud přistoupil k soudnímu přezkumu až ve spojení s navazujícím (konečným) správním aktem, jímž je rozhodováno o celém předmětu řízení a jímž teprve může dojít k zásahu do práv účastníka řízení, nelze tomu z ústavního hlediska nic vytknout.

Odlišné stanovisko Aleše Roztočila rozhodovací praxi správních soudů neovlivnilo a správní soudy tento závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu do své rozhodovací praxe promítají.¹⁸⁾ Dosud však šlo o spory, které reagovaly na rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska do 1. 1. 2018, od kdy rozhodovací pravomoc nadřízených dotčených orgánů byla zásadně omezena § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 1. 1. 2021. S ohledem na zásadní změnu § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 od 1. 1. 2021 se závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020 stal

¹⁶⁾ Jako příklad takové praxe uvádí Aleš Roztočil rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 36/2009 – 162 ze dne 21. 1. 2010. Jen na okraj je vhodné uvést, že v tomto případě by rozhodnutí v přezkumném řízení podléhalo soudnímu přezkumu i nyní, protože v tomto případě předmětem přezkumu nebylo závazné stanovisko, ale rozhodnutí orgánu státní památkové péče. Předmětem rozhodnutí byla „architektonická studie“. K takové žádosti orgán památkové péče vydá podle § 14 odst. 1 či 2 zákona o státní památkové péči závazné stanovisko formou správního rozhodnutí, neboť není dána navazující rozhodovací pravomoc stavebního úřadu, na což ve svém rozsudku č. j. 2 As 234/2020 – 21 ze dne 16. 12. 2020 poukazuje Nejvyšší správní soud.

¹⁷⁾ Viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016.

¹⁸⁾ Výslovně se rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020 dovolává např. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 1/2021 – 46 ze dne 25. 2. 2021 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 92/2021 – 73 ze dne 23. 2. 2022.

opět významný pro aktuální praxi dotčených orgánů. Z hlediska aplikační praxe, je tak tato tečka asi nejvýznamnější z oněch tří problémových okruhů, ve kterých judikatura v mezidobí formulovala jednoznačný závěr. Tento závěr je spojen s tím, že jde o problematiku, která je upravena platnými a účinnými právními předpisy a momentálně se nejvíce jeví jako pravděpodobné, že by právní úprava, ze které Nejvyšší správní soud vyšel, měla doznat v nejbližším období nějakých podstatných změn.

V této souvislosti je však vhodné připomenout, že minimálně jedna otázka dlouhodobě spojená s přezkumem závazných stanovisek v přezkumném řízení zůstává i nadále bez jednoznačné odpovědi a tuto jednoznačnou odpověď nedává ani aktuální znění § 149 odst. 8 správního řádu. Zrušit nebo změnit nezákonné závazné stanovisko může nadřízený dotčený orgán pouze ve lhůtě do 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. Tou výslovně neuvedenou odpovědí je reakce na otázku, zda se lze proti takovému rozhodnutí odvolat.¹⁹⁾ S ohledem na odlišnost mezi zněním § 149 odst. 8²⁰⁾ a § 97 odst. 2 správního řádu²¹⁾ lze dospět k závěru, že nikoli.²²⁾ Tato odlišnost spočívá v tom, že § 97 odst. 2 správního řádu spojuje běh objektivní 15 měsíční lhůty s rozhodnutím v první instanci, zatímco v případě § 149 odst. 8 správního řádu a stejně dlouhé lhůty již zmínka o prvoinstančnosti rozhodnutí, jímž se závazné stanovisko pro nezákonnost ruší, chybí. I nadále tak lze konstatovat, že by i pro tuto problematiku mohl a měl platit Závěr č. 122 – K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko a Dodatek k závěru č. 122/2013 - Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu.²³⁾ V tomto případě však v zásadě chybí jak judikatura,²⁴⁾ tak komentářová literatura, které by tuto problematiku výslovně řešily.²⁵⁾

¹⁹⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., změna zákona o urychlení výstavby infrastruktury a dalších zákonů se k této problematice nevyjadřuje, zdroj: <<https://1url.cz/1rokU>> [cit. 13. 2. 2022].

²⁰⁾ Ustanovení § 149 odst. 8 věta druhá správního řádu předpokládá, že přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno; závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

²¹⁾ Ustanovení § 97 odst. 2 věta první správního řádu předpokládá, že rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

²²⁾ Ke stejnému závěru dospěl ve svém článku Václav Petrmichl a obdobně jako autor tohoto článku je toho názoru, že v tomto případě nejde o klasické dvojinstanční řízení. Viz PETRMICHL, V.: Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021. In: *Právní rozhledy*, č. 15-16, Praha: C. H. Beck, 2021, s. 543 – 550, ISSN 1210-6410.

²³⁾ Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016, 2017, Ministerstvo vnitra České republiky, ISBN 978-80-87544-56-3.

²⁴⁾ Tomuto závěru odporuje usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci č. j. 65 A 22/2015 – 54 ze dne 13. 5. 2015, jde však současně o jediný rozsudek, ve kterém správní soud dospěl k jinému závěru, než je obsažen v Závěru č. 122 – K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko; Závěry poradního

Forma aktu dotčeného orgánu, který podmiňuje souhlas stavebního úřadu

Druhou tečkou za problémovým okruhem je rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 171/2020 – 36 ze dne 29. 10. 2021. Jde o finální rozsudek ve věci, ve které se Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku odchýlil od převážné části své judikatury,²⁶⁾ že na závazné stanovisko dotčeného orgánu podle § 149 správního řádu může navazovat úkon stavebního úřadu přezkoumatelný soudem, jakým je územní souhlas podle stavebního zákona z roku 2006.²⁷⁾ Předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 241/2017 – 33 ze dne 29. 1. 2018 v této věci konstatoval, že územní souhlas není rozhodnutím, ale jiným úkonem dle části IV. správního řádu. Podle tohoto rozsudku v projednávané věci tedy po závazném stanovisku nenásleduje správní řízení, ve kterém by bylo vydáváno rozhodnutí. Situace mohla případně nastat za použití § 96 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, ale byla pouze hypotetická, přednostně se mělo vycházet z toho, že ve věci nebude rozhodováno. Vydané závazné stanovisko nemělo být úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem (§ 44a zákona o státní památkové péči). Stejně tak nemělo být závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu podle § 149 odst. 1 správního řádu, protože žádný výrok rozhodnutí nenásleduje. Podle tohoto rozsudku se tedy mělo jednat o samostatné správní rozhodnutí.

Názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vyjádřen v rozsudku č. j. 8 As 241/2017 – 33 ze dne 29. 1. 2018, se řídil Krajský soud v Ústí nad Labem. Proti jeho rozsudku byla podána kasační stížnost a na jejím základě Nejvyšší správní soud přehodnotil svůj předchozí názor, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 228/2017 – 47 ze dne 24. 8. 2020 zrušil a žalobu sám odmítl. Důvodem odmítnutí žaloby však pochopitelně nebyla přesvědčivost kasační stížnosti samotné, ale obecná změna rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.²⁸⁾

sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016, 2017, Ministerstvo vnitra České republiky, ISBN978-80-87544-56-3.

²⁵⁾ Komentář Petra Průchy, c. d. uvádí v přehledu závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu i Dodatek k závěru č. 122/2013 a z něj výslovně cituje, že se v tomto případě nelze proti rozhodnutí v přezkumném řízení odvolat. Komentář Josefa Vedrala, c. d., komentář Jana Hrabáka, a Tomáše Nahodila, c. d., praktický komentář Zdeňka Fialy a kol., c. d., komentář Luboše Jemelky, Kláry Pondělíčkové a Davida Bohadla, c. d. nebo komentář Lukáše Potěšila a kol., c. d., tuto problematiku neřeší.

²⁶⁾ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009 – 113 ze dne 23. 8. 2011, č. j. 8 As 8/2011 – 66 ze dne 30. 7. 2013 nebo č. j. 2 As 163/2016 – 27 ze dne 10. 5. 2017.

²⁷⁾ Typicky jde o územní souhlas podle § 96 stavebního zákona z roku 2006, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 96a cit. zákona, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 106 cit. zákona nebo kolaudační souhlas podle § 122 téhož zákona.

²⁸⁾ V této věci by již nemohl Nejvyšší správní soud změnit svůj názor, a to ani tou cestou, že by věc byla předložena rozšířenému senátu, jak již v jiné věci judikoval sám rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ve svém rozsudku č. j. 4 As 3/2018 – 50 ze dne 22. 10. 2019 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu výslovně konstatoval, že Nejvyšší správní

Tou zásadní změnou bylo přijetí usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 436/2017 – 43 ze dne 17. 9. 2019. V tomto usnesení je zdůrazněno, že souhlas má materiálně formální povahu správního rozhodnutí, a proto je nejen přezkoumatelný soudem, ale z hlediska celkového kontextu jak stavebního zákona z roku 2006, tak zákona o státní památkové péči, podmínitelný závazným stanoviskem, které má formu závazného stanoviska upraveného v § 149 správního řádu. Výklad, který je obsažen v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 241/2017 – 33 ze dne 29. 1. 2018, fakticky správní praxi vracel k řetězení správních rozhodnutí, které naopak měl stávající stavební zákon z roku 2006 odstranit.²⁹⁾ Takový výklad by pak ve vztahu k dotčenému orgánu státní památkové péče vylučoval aplikaci ustanovení § 4 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006, neboť na ostatní dotčené orgány se logicky ustanovení § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči v duchu aplikovaném správním soudem nevztahuje. Tento výklad by pak rovněž v případě územního souhlasu vylučoval postup upravený v § 4 odst. 8 stavebního a zákona roku 2006 a navazující postup podle § 136 odst. 6 správního řádu. Tyto všechny principy byly naopak ve vazbě na závěr usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 436/2017 – 43 ze dne 17. 9. 2019 naplnitelné jen za předpokladu, že dotčené orgány formulují své závěry v závazném stanovisku podle § 149 správního řádu.

V dané věci tak ve svém rozsudku č. j. 8 As 171/2020 – 36 ze dne 29. 10. 2021 Nejvyšší správní soud konstatoval, že ustanovení § 44a odst. 3 věty první zákona o státní památkové péči neklade žádné formální požadavky na navazující řízení vedené stavebním úřadem. Určité řízení o vydání územního souhlasu v širším smyslu zde však probíhat bude i v případě nepoužití části II. a III. správního řádu, neboť stavební úřad musí posoudit splnění podmínek dle § 96 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, mezi něž patří i souhlasná závazná stanoviska, popřípadě souhlasná rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů.

Podle Nejvyššího správního soudu je potřeba si položit otázku, zda závazné stanovisko orgánu státní památkové péče samostatně zakládá, mění nebo ruší

soud je v konkrétní věci („kasačně“) vázán právním názorem obsaženým v jeho dříve v této věci vydaném rozhodnutí, a to i v případech, kdy právní názor v dříve vydaném rozhodnutí lze považovat za judikaturní exces. Závaznost v konkrétní věci je překonána toliko odchylnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu. Senát Nejvyššího správního soudu však nemůže usilovat o překonání vázanosti svým vlastním předchozím názorem v téže věci tím, že věc předloží rozšířenému senátu.

²⁹⁾ Byl to naopak předchozí stavební zákon č. 50/1976 Sb., u kterého bylo použito řešení v podobě řetězení správních aktů, kdy byly vydávány jednotlivé správní akty a každý z nich směřoval přímo vůči adresátovi, jemuž byl také samostatně doručován. Na okraj je vhodné zmínit, že právě tato praxe památkové péče byla v odborné literatuře zmiňována jako typický příklad řetězení správních aktů; viz např. HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 1998, Praha, Nakladatelství C. H. Beck, s. 100, ISBN 80-7179-184-9.

práva a povinnosti adresátů práva. V daném případě takto činí až stavební úřad vydáním či nevydáním územního souhlasu.

V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odkázal i na závěry uvedené v usnesení jeho rozšířeného senátu č.j. 2 As 75/2009 – 113 ze dne 23. 8. 2011: „Skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Kdyby je závazné stanovisko zakládalo přímo, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí.“

Lze tak uzavřít, že v tuto chvíli judikatura Nejvyššího správního soudu jednotně dospěla k závěru, že závazné stanovisko, které podmiňuje souhlas podle stavebního zákona z roku 2006, nemá materiálně formální povahu rozhodnutí, které by bylo samostatně přezkoumatelné soudem.

Tento závěr Nejvyššího správního soudu má z hlediska podmiňování souhlasů stavebního úřadu závaznými stanovisky dotčených orgánů pouze omezenou časovou platnost z toho důvodu, že stavební zákon z roku 2021 již s formami souhlasů stavebních úřadů jako zjednodušujících postupů nepočítá, a i přes mnohé diskuze k tomuto stavebnímu zákonu není zřejmé, že by návrat k souhlasům stavebních úřadů byl tím tématem, pro které by mohl a měl být stavební zákon z roku 2021 v nejbližším období novelizován.

Omezení přezkumu zákonnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020³⁰⁾

Zásadní, ale již zrušenou změnu, která se dotýkala problematiky závazných stanovisek, přinesl 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. Jde o problematiku ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona z roku 2006,³¹⁾ která upravila způsob přezkumu

³⁰⁾ Odkazy na ustanovení § 149 správního řádu vychází v této kapitole ze znění správního řádu účinného v období 1. 1. 2018 do 31. 12. 2021.

³¹⁾ V těchto ustanoveních stavebního zákona z roku 2006 byla do 1. 1. 2021 obsažena následující úprava:

„(9) 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.

(10) Nezákonné 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.

zákonnosti závazných stanovisek podle § 149 správního řádu, která jsou podkladem pro postup podle stavebního zákona z roku 2006. Jak dokládají polemiky v odborné literatuře,³²⁾ je zjevné, že tato úprava byla více než problematická. Tato úprava se již před nabytím účinnosti stala i předmětem ústavní stížnosti, která byla podána 22. 8. 2017.³³⁾ Předmětem ústavní stížnosti nebyla pouze problematika upravená v tehdy platném znění § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona z roku 2006, ale rovněž omezení účasti spolků při řízeních, které se dotýkají ochrany životního prostředí,³⁴⁾ přičemž oba tyto sporné momenty přinesl již zmíněný zákon č. 225/2017 Sb. Ústavní soud nakonec v otázce ústavnosti znění § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona z roku 2006, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. věcně nerozhodl. V mezidobí nabytí účinnosti nová znění ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona z roku 2006³⁵⁾ a Ústavní soud svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona z roku 2006, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., zastavil.³⁶⁾

(11) Zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo podle tohoto zákona a již nabylo právní moci, není důvodem obnovy řízení.“

³²⁾ VEDRAL, J.: K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. In: *Stavební právo. Bulletin*, č. 3/2017, s. 7 – 19, ISSN 1211-6386, STAŠA, J.: Závazná stanoviska ve slepých uličkách. In: *Stavební právo. Bulletin*, č. 4/2017, s. 43 – 51, ISSN 1211-6386, PRŮCHA, P.: Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. In: *Stavební právo. Bulletin*, č. 4/2018, s. 7 – 18, ISSN 1211-6386, BURYAN, J.: Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl. In: *Stavební právo. Bulletin*, č. 1/2020, s. 28 – 40, ISSN 1211-6386, ZÍDEK, M.: Závazné stanovisko v památkové péči, c. d.

³³⁾ K tomu blíže Svoboda, Petr: Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. In: *Právní rozhledy*, č. 2/2018, s. 50 a násl.

³⁴⁾ K této problematice viz např. JELÍNKOVÁ, J.: Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otazníky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In *Správní právo*, 2020, roč. LIV, č. 2, s. 109 – 119, ISSN 0139-6005, VEDRAL, J.: K (ne)účasti spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. In *Stavební právo. Bulletin*, č. 1/2021, s. 16 – 26, ISSN 1211-6386 nebo STEJSKAL, V.: Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.). In: *České právo životního prostředí*, roč. XXI., č. 1/2021 (59), s. 112-125, ISSN 1213-5542.

³⁵⁾ V průběhu řízení před Ústavním soudem došlo k novelizaci všech napadených ustanovení stavebního zákona (§ 4 odst. 9 až 11). Částí dvacátou první zákona 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, (konkrétně jeho čl. XXIV bodem 5), účinnou od 1. 1. 2021 (čl. XXXII zákona), došlo k zásadní změně obsahu napadených ustanovení, resp. k jeho nahrazení obsahem jiným.

³⁶⁾ Ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 k tomu Ústavní soud uvádí, že ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu stanoví, že Ústavní soud řízení zastaví, jestliže zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbydou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Tento náález byl zajímavý i mírou nejednotnosti názorů soudců Ústavního soudu ve druhé otázce, která byla předmětem řízení, neboť odlišné stanovisko k výroku I. nálezu

Z hlediska rozhodovací praxe správních soudů ve vazbě na úsek státní památkové péče k soudnímu přezkumu rozhodnutí přijatého podle zmíněné úpravy nedošlo. Nakonec podle znalostí autora tohoto článku padly ve vztahu k této úpravě pouze dva rozsudky.

Prvním rozsudkem byl rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 73/2020 – 54 ze dne 2. 9. 2020.³⁷⁾ Městský soud dospěl k závěru, že § 4 odst. 9 větu poslední stavebního zákona z roku 2006 nelze interpretovat jinak, než že neumožňuje přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu po uplynutí lhůt podle § 96 správního řádu. Podle Městského soudu se jedná o zjevný pokyn, aby k postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu nedocházelo poté, kdy uplyne lhůta jednoho roku od vydání prvostupňového závazného stanoviska (srov. § 96 odst. 1 správního řádu in fine). Shrnutí by to dle městského soudu znamenalo, že po uplynutí jednoho roku od vydání závazného stanoviska nebyl možný jeho přezkum nadřízeným správním orgánem a tento nadřízený správní orgán nemohl zákonnost nebo správnost závazného stanoviska posuzovat a rovněž nebyl oprávněn se k zákonnosti a správnosti závazného stanoviska jakkoliv vyjadřovat; v případě, že se odvolací správní orgán ve stavebním řízení obrátil na nadřízený správní orgán s žádostí o přezkum závazného stanoviska, přestože roční lhůta od jeho vydání uplynula, nadřízený správní orgán odvolacímu mohl pouze sdělit, že nemá pravomoc zákonnost a správnost závazného stanoviska posuzovat.

Městský soud v Praze odmítl argumentaci žalobkyně, dle níž se § 4 odst. 9 věta poslední stavebního zákona z roku 2006 vztahovala k přezkumnému řízení dle § 149 odst. 6 správního řádu. K tomu se totiž vztahovala § 4 odst. 10 stavebního zákona. Podle městského soudu nebylo představitelné, že by zákonodárce pro přezkumné řízení zakotvil totéž pravidlo v odstavci 10 i v odstavci 9.

Autor tohoto článku je názoru, že tento rozsudek přinesl zcela originální náhled na danou problematiku a do výkladů obsažených v dosavadní odborné literatuře vstoupil s novým a zcela neotřelým názorem.³⁸⁾ Nicméně

Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 i jeho odůvodnění zaujalo 7 z celkového počtu 15 soudců Ústavního soudu, a tedy výrok podpořila ta nejnížší možná většina pléna Ústavního soudu. Tento náleze se na první pohled překvapivě nestal významným mediálním námětem. Je třeba připomenout, že následující den vyhlásil Ústavní soud svůj náleze sp. zn. Pl. ÚS 44/17 dne 3. 2. 2021, kterým zrušil část volebního zákona pro porušení rovnosti volebního práva a šancí kandidujících stran, což bylo z hlediska mediální zájmu pochopitelně výrazně vděčnější téma, viz např. <<https://1url.cz/0KBoR>> [cit. 16. 3. 2022].

³⁷⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 73/2020 – 54 ze dne 2. 9. 2020 byl konečným rozsudkem a nebyl napaden kasační stížností, viz www.nssoud.cz, vyhledáno dne 16. 3. 2022.

³⁸⁾ Viz zejména VEDRAL, J.: *K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona*. c. d., STAŠA, J.: *Závazná stanoviska ve slepých uličkách*, c. d., PRŮCHA, P.: *Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona*. c. d.,

následně i tento názor byl v jistém ohledu v odborné literatuře zmíněn, ač se tento text výslovně tohoto rozsudku nedovolával.³⁹⁾

Druhým rozsudkem byl rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 34/2019 – 91 ze dne 10. 12. 2020.⁴⁰⁾ Soud byl toho názoru, že žalovaný vyložil § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 chybně a že zvláštní právní úprava přezkumu závazných stanovisek obsažená ve stavebním zákoně nebránila „standardnímu“ přezkumu závazného stanoviska v odvolacím řízení postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu.

Soud konstatoval, že správní řád umožňoval dvě procesní formy přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu, a to v odvolacím řízení (§ 149 odst. 5 správního řádu) a v přezkumném řízení (§ 149 odst. 6 správního řádu), na čemž zákon č. 225/2017 Sb. nic nezměnil. V obecném režimu dle § 149 odst. 6 správního řádu šlo vést ve vztahu k závaznému stanovisku přezkumné řízení jak před podáním odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem, tak po provedení odvolacího řízení. Stavební zákon z roku 2006 v období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2021 umožňoval provést přezkumné řízení toliko v souvislosti s odvolacím řízením v rámci řízení dle stavebního zákona z roku 2006. Z věty druhé § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 nešlo dle soudu jednoznačně dovodit, že by se ustanovení o přezkumném řízení měla vztáhnout též na případy, kdy proti závaznému stanovisku směřovaly odvolací námitky. Dané ustanovení nebylo formulováno natolik jednoznačně, aby z něj bylo možné dovodit, že vylučovalo postup dle § 149 odst. 5 správního řádu. Bylo třeba od sebe odlišovat situaci, kdy bylo proti rozhodnutí stavebního úřadu podáno odvolání, v jehož rámci byla napadána zákonnost či správnost závazného stanoviska, které bylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu, a situaci, kdy odvolání podané proti rozhodnutí stavebního úřadu nezpochybňovalo zákonnost ani správnost závazných stanovisek. V prvním případě bylo třeba odvolání vyřídit postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu, tedy předložit je spolu se závazným stanoviskem nadřízenému orgánu dotčeného orgánu a vyčkat vydání závazného stanoviska nadřízeného orgánu, jenž by posoudil zákonnost i správnost závazného stanoviska a buď ho potvrdil, nebo změnil. V druhém případě přicházel v úvahu přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu pouze v procesní formě přezkumného řízení, k němuž dal podnět např. stavební úřad nebo sám dotčený orgán. Právě na tento druhý případ, tedy situaci, kdy šlo závazné

BURYAN, J.: *Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl.* c. d.

³⁹⁾ Jan Pořízek ve vazbě na tehdy platnou úpravu v § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 dospěl k závěru, že přezkum v rámci odvolacího řízení je omezen lhůtou jednoho roku, která však v době vydání rozhodnutí stavebního úřadu a podání odvolání proti němu, kdy teprve přezkum připadá v úvahu, většinou již uplyne. Viz POŘÍZEK, J.: *Problematický přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu*, 12. 11. 2020 <<https://1url.cz/9ro46>> [cit. 4. 4. 2022].

⁴⁰⁾ Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 34/2019 – 91 ze dne 10. 12. 2020 byl konečným rozsudkem a nebyl napaden kasační stížností, viz www.nssoud.cz [cit. 16. 3. 2022].

stanovisko přezkoumat bez toho, že by bylo napadeno odvolací námitkou, mířila dle soudu druhá věta § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006.

V řízení před stavebním úřadem neměla žalobkyně žádnou možnost, jak nesouhlasné závazné stanovisko zvrátit, zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí proto nemohla odvrátit. Tím se jí však současně otevřela možnost podat odvolání proti zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu a v souvislosti s tím napadnout zákonnost i správnost závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu. Podle soudu by bylo zcela neakceptovatelné, aby se žádný správní orgán nevypořádal s řádně uplatněnými odvolacími námitkami žalobkyně. Ústavně konformní byl podle soudu proto pouze takový výklad § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona z roku 2006, který limitoval jeho dosah na přezkoumání závazného stanoviska dotčeného orgánu nadřízeným orgánem v situaci, kdy žádná odvolací námitka nesměřovala proti závaznému stanovisku. Pouze za této situace totiž nemohla být na újmu subjektivním právům účastníků řízení dle stavebního zákona z roku 2006, tratit mohl pouze veřejný zájem, k jehož ochraně by přezkumné řízení provedené ex officio směřovalo.

Krajský soud v Praze si byl současně vědom rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 73/2020 – 54 ze dne 2. 9. 2020. Podle krajského soudu byl právní názor městského soudu založen na hypotéze, že gramatický výklad § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 nepřipouštěl jiný výklad, než že po uplynutí jednoho roku od vydání závazného stanoviska ho nelze přezkoumat postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu. Krajský soud s těmito úvahami nesouhlasil. Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006 sice upravovalo možnost provést přezkum v režimu přezkumného řízení, ale pouze ve vztahu k (druhostupňovému) závaznému stanovisku vydanému nadřízeným orgánem dotčeného orgánu, jenž vydal (prvostupňové) závazné stanovisko. Pokud tedy krajský soud výše dospěl k závěru, že § 4 odst. 9 věta druhá stavebního zákona z roku 2006 dopadala na přezkumné řízení ve vztahu k (prvostupňovému) závaznému stanovisku dotčeného orgánu, je zřejmé, že předmětem regulace § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona z roku 2006 byly dvě odlišné procesní situace, nejednalo se o duplicitní úpravu téhož. Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 rozhodně nebylo formulačně jednoznačné, neboť nebylo možné jednoznačně dovodit, zda míří na odvolací přezkum dle § 149 odst. 5 nebo na přezkumné řízení dle § 149 odst. 6 správního řádu.

Co se mělo rozumět zahájením přezkumného řízení v případě, kdy byl přezkum závazného stanoviska zahájen podáním odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, bylo podle krajského soudu obtížné určit (to samo o sobě nasvědčovalo tomu, že § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 se vztahoval na přezkumné řízení, které bylo možné uskutečnit pouze v souvislosti s odvolacím řízením, ale nezávisle na odvolání).⁴¹⁾

⁴¹⁾ K analogickému závěru dospěl i autor tohoto článku ve svém článku Závazné stanovisko v památkové péči, c. d.

Lze konstatovat, že rozsudek Krajského soudu v Praze přikročil k racionálnějšímu výkladu zmíněných ustanovení stavebního zákona z roku 2006, neřešil však mnohé další otázky, o něž byly vedeny spory v odborné literatuře. Tento rozsudek tak dle autora vyvrátil v minulosti prezentovaný a spíše účelový výklad, že podle této úpravy bylo možné provést samostatně přezkum zákonitosti závazného stanoviska dotčeného orgánu na základě podání stavebníka, který by se tak nevystavoval obtížnému a složitému procesu přezkumu závazného stanoviska cestou odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu.⁴²⁾ S ohledem na skutečnost, že k nalezení v zásadě základních odpovědí na dotazy spojené již s počátkem aplikace správního řádu a stavebního zákona z roku 2006 potřebovala soudní judikatura násobně delší období, jak ostatně popisují obě předchozí kapitoly, je zřejmé, že časový prostor pro nalezení soudního výkladu k problematice řešené v této kapitole nebyl dostatečný a řada sporných momentů se ani nestačila stát předmětem soudního přezkumu. Finální odpovědi k dané problematice ze strany správních soudů, a i k základní otázce ústavní konformity těchto ustanovení již nedostaneme.

Lze tak shrnout, že obsah této úpravy byl z hlediska existující judikatury, a i nadále je nejasný, a svým způsobem možné varianty výkladů těchto ustanovení tato judikatura ještě rozšiřovala. Na okraj je třeba připomenout, že tato úprava nebyla součástí vládní předlohy a byla předložena až jako pozměňovací návrh v rámci druhého čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.⁴³⁾ Tato úprava se nestala předmětem připomínkového řízení, nebyla projednána v Legislativní radě vlády atp. Chybí také důvodová zpráva, vypořádání připomínek nebo i stanovisko Legislativní rady vlády, které by mohly být jistým nástrojem pro výklad zmíněných ustanovení.

Jak je uvedeno výše, zmíněná úprava § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona z roku 2006 již od 1. 1. 2021 neplatí a byla nahrazena jinou úpravou, nicméně daná judikatura a odborná literatura by mohly být významné z hlediska úvah *de lege ferenda*, pokud se oživila myšlenka tuto nebo obdobnou úpravu opětovně učinit součástí našeho platného a účinného právního řádu. Zde by mělo zaznít ono cimrmanovské: „*Někdo musel slepou uličku lidského poznání ohledat a ohlásit světu: Tudy ne, přátelé!*“⁴⁴⁾

Omezení časové platnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu

V rámci předchozího článku k závazným stanoviskům v památkové péči unikl autorovi rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j.

⁴²⁾ Viz např. BURYAN, J.: *Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl. c. d. nebo Stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj k přezkumu závazných stanovisek v režimu stavebního zákona, září 2019.*

⁴³⁾ Viz <https://1url.cz/oro47> [cit. 16. 3. 2022].

⁴⁴⁾ Audionahrávka divadelní hry *Vražda v salónním coupé*, Zdeněk Svěrák, Ladislav Smoljak & Jára Cimrman, Supraphon, datum vydání: 1. 11. 2007, EAN: 8596910312323.

30 A 80/2012 – 37 ze dne 28. 4. 2014. V tomto rozsudku řeší krajský soud otázku, zda závazná stanoviska dotčených orgánů nemají omezenou časovou platnost. V rozsudku se bez vazby na zákon o státní památkové péči objevuje názor, že platnost závazného stanoviska je časově omezena. Na svých webových stránkách citoval Nejvyšší správní soud následující právní větu: „*Přestože není obecně stanovena doba platnosti požadavků dotčených orgánů veřejné správy, uplatněných jimi ve stavebním řízení (§ 126 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976), nelze je akceptovat jako podklady stavebního povolení, jsou-li starší dvou let. Tento závěr lze analogicky dovodit z doby platnosti samotného stavebního povolení (srov. § 114 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), byť pro čas posunutý ještě před jeho vydáním.*“⁴⁵⁾ Nejvyšší správní soud v této věci sám nerozhodoval.⁴⁶⁾ Zajímavou okolností je skutečnost, že právní věta není v rozsudku krajského soudu v této podobě obsažena a krajský soud konstatuje následující: „*Zaniká-li totiž obecně platnost stavebního povolení v případě, není-li stavba zahájena, do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci, o to spíše zaniká po takové době platnost souhlasů, stanovisek dotčených orgánů státní správy k nim vydaných, včetně závazných stanovisek.*“

Je nutno konstatovat, že minimálně na úseku státní památkové péče výslovná pozitivní právní úprava této otázky chybí. V zákoně o státní památkové péči, správním řádu, popř. ve stavebním zákoně z roku 2006, ostatně i ve stavebním zákoně z roku 2021 není taková úprava obsažena, a tedy ani řešena problematika omezení časové platnosti závazných stanovisek, které slouží jako podklad pro postupy stavebních úřadů.⁴⁷⁾ Navíc by tato úvaha mohla být svým způsobem selektivní. Základní vazba, kterou zejména správní řád zná, je vazba na právní moc rozhodnutí, které je závazným stanoviskem podmíněno. Je tak otázkou, zda výše uvedená právní věta, a to zejména s ohledem na vlastní text rozsudku krajského soudu, neplatí pouze ve vazbě na právní moc rozhodnutí příslušného orgánu, popř. ve vazbě na účinky souhlasů typicky stavebních úřadů. Bylo by však poněkud zarážející, že závazné stanovisko například vydané v roce 2008, když stav nemovité věci se logicky od roku 2008 do dnešních dnů musel výrazně proměnit, by bylo využitelné i v roce 2022 jen z důvodu, že se dosud stavebník nerozhodl toto závazné stanovisko uplatnit při podání žádosti o rozhodnutí stavebního úřadu, zatímco závazné stanovisko

⁴⁵⁾ Viz <https://1url.cz/yroDL>> [cit. 14. 3. 2022].

⁴⁶⁾ Viz <https://1url.cz/zroDt>> [cit. 14. 3. 2022].

⁴⁷⁾ Byť nemusí být tato problematika vnímána jako totožná, dá se konstatovat, že v případech, kdy hodlá zákonodárce platnost podkladového aktu časově omezit, tak toto omezení platnosti také výslovně konstatuje. Viz např. § 10 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů: „*Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pozbývá platnosti uplynutím 3 let ode dne jeho oznámení žadateli, nestal-li se podkladem pro řízení podle zvláštních právních předpisů. Byl-li souhlas vydán formou rozhodnutí (§ 21), pozbývá platnosti, nebyla-li realizace záměru zahájena do 3 let ode dne nabytí jeho právní moci.*“ Dalším příkladem může být účinné znění § 9a odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, který předpokládá, že časová působnost závazného stanoviska EIA je výslovně omezena na 7 let.

z roku 2019 by již platné nebylo, protože stavebník v této konkrétní věci rovnou požádal o vydání stavebního povolení a stavbu do dvou let od právní moci stavebního povolení nezačal a ani si nepožádal o prodloužení platnosti stavebního povolení. Za tohoto stavu by tak mohl stavebník využít i nadále závazné stanovisko z roku 2008, ale už nikoli z roku 2019. Taková úvaha nepůsobí komplexně a ani logicky.

K jistě míře zdrženlivosti pak svým způsobem v této souvislosti vede i rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 208/2018 – 30 ze dne 24. 10. 2019. Při změně záměru a jeho dokumentace je podle Nejvyššího správního soudu zpravidla zapotřebí opatřit nová závazná stanoviska dotčených orgánů, která tuto změnu reflektují. Rozhodným hlediskem však je, zda provedená změna záměru vůbec může mít vliv na chráněné veřejné zájmy. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval, že by bylo přepjatým formalismem vyžadovat závazné stanovisko například orgánu dohlížejícího na zachování rázu památkově chráněné lokality, nedojde-li změnou projektu k žádnému zásahu do dříve naplánovaného vzhledu budovy, případně jiných památkově relevantních kritérií, která již byla posouzena ve vztahu k předchozí dokumentaci. Zde tedy šel Nejvyšší správní soud ještě dále a konstatuje, že za určitých, byť velmi výjimečných předpokladů ani nové závazné stanovisko existovat nemusí. Úvahy o přepjatém formalismu by tedy i z hlediska judikatury Nejvyššího správního soudu ve světle výše uvedeného rozsudku mohly najít prostor i u časového omezení platnosti závazného stanoviska.

S vědomím výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu i určité nejistotě závěrů rozsudku krajského soudu, zda rozhodnou okolnosti pro omezení časové platnosti závazného stanoviska, by bylo pouze vydání či nevydání rozhodnutí stavebního úřadu, se autor domnívá, že již výše zmíněná zdrženlivost k závěrům tohoto rozsudku je na místě.

Fikce vydání souhlasného a bezpodmínečného závazného stanoviska dotčeného orgánu od 1. 1. 2021

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 „novela liniového zákona“)⁴⁸⁾ přinesl hned několik sporných okruhů,⁴⁹⁾ které mají vztah k problematice vydávání závazných stanovisek nejen

⁴⁸⁾ Tato novela byla napadena ústavní stížností skupiny senátorů, kterou zamítl nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/18 ze dne 22. 3. 2022, viz <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zamitl-navrh-senatoru-na-zruseni-nekterych-ustanoveni-tzv-linioveho-zakona>, vyhledáno dne 7. 4. 2022.

⁴⁹⁾ 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 je mimo jiné nepřímou novelou zákona

na úseku státní památkové péče, nicméně tento článek s ohledem na své zaměření bude věnovat pozornost samotnému procesu vydávání a přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu.

Tou nejzásadnější změnou, která se váže k závazným stanoviskům dotčených orgánů, je zavedení fikce vydání souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu bez podmínek do postupů podle stavebního zákona z roku 2006.⁵⁰⁾ Pokud není závazné stanovisko vydáno ve stanovené lhůtě, jak předpokládá ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006, uplynutím této lhůty dojde k fikci vydání kladného závazného stanoviska bez podmínek. Tato úprava se týká i závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, které bude podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu⁵¹⁾, souhlas stavebního úřadu⁵²⁾, veřejnoprávní smlouvu podle stavebního zákona⁵³⁾ nebo oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.⁵⁴⁾ Z pohledu památkové péče se této problematice již věnoval samostatný článek,⁵⁵⁾ nicméně postupně vychází další odborná literatura, která závěry tohoto článku posouvá či se závěry tohoto článku nepřímo polemizuje. Právě těmto otázkám je věnována větší pozornost v této kapitole a navazujících kapitolách.

Ačkoli je fikce vydání souhlasného a závazného stanoviska dotčeného orgánu bez podmínek v základu upravena v § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006,

o státní památkové péči. Tento zákon zavádí v § 1 odst. 6 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, nový pojem příloha a současně v § 2i odst. 3 nepřímo mění okruh prací, které podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči vyžadují závazné stanovisko. K tomu blíže např. ZÍDEK, M., TUPÝ, M.: Památková péče po novele liniového zákona. In *Stavební právo. Bulletin*, č. 1/2021, ISSN 1211-6386, s. 27 – 45.

⁵⁰⁾ Podle Josefa Vedrala jde o nepřímou novelu řady zákonů upravujících působnost dotčených orgánů k vydávání závazných stanovisek, která by přinejmenším podle čl. 54 Legislativních pravidel vlády měla být nepřipustná. Viz VEDRAL, J.: K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona, In *Stavební právo. Bulletin*, č. 3/2021, ISSN 1211-6386, s. 29 – 50. Nejde ostatně o jedinou nepřímou novelu, neboť stejný problém je spojen i s aplikací pojmu příloha, viz předchozí poznámka pod čarou č. 49.

⁵¹⁾ Jde zejména o územní rozhodnutí podle § 76 a násl. stavebního zákona z roku 2006, společné povolení podle § 94j a násl. cit. zákona, stavební povolení podle § 108 a násl. cit. zákona, povolení změny stavby před jejím dokončením podle § 118 odst. 3 cit. zákona, kolaudační rozhodnutí podle § 122a cit. zákona, povolení změny užívání stavby podle § 126 a násl. cit. zákona, povolení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení podle § 128 cit. zákona, o dodatečné povolení stavby podle § 129 téhož zákona, tj. tam kde je řízení zahajováno na základě žádosti.

⁵²⁾ Jde zejména o územní souhlas podle § 96 stavebního zákona z roku 2006, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 96a cit. zákona, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 106 cit. zákona, souhlas se změnou stavby před jejím dokončením podle § 118 odst. 4 cit. zákona, kolaudační souhlas podle § 121 a násl. cit. zákona, souhlas se změnou užívání stavby podle § 126 a násl. cit. zákona, souhlas s odstraněním stavby nebo terénních úprav a zařízení podle § 128 téhož zákona.

⁵³⁾ Viz § 78a, § 116 a § 118 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006.

⁵⁴⁾ Viz § 117 stavebního zákona z roku 2006.

⁵⁵⁾ Zídek, M.; Tupý, M.: *Památková péče po novele liniového zákona*, c. d.

celkový postup směřující k jeho vydání z hlediska právní úpravy představuje složitou úpravu řešenou souběžně hned v několika právních předpisech.⁵⁶⁾

Závazné stanovisko dotčeného orgánu musí být podle § 149 odst. 4 správního řádu vydáno v základní lhůtě 30 dnů ode dne podání žádosti.⁵⁷⁾ V případě závazných stanovisek pro řízení a postupy stavebního úřadu lze základní lhůtu 30 dní pro vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona prodloužit usnesením poznamenaným do spisu až o dalších 30 dnů. O prodloužení lhůty musí být žadatel vyrozuměn.⁵⁸⁾ Předpokladem pro prodloužení lhůty je podle autora důvod uvedený v § 149 odst. 4 závěrečné větě správního řádu, tj. je nařízeno ohledání na místě⁵⁹⁾ nebo jde o zvlášť složitý případ.⁶⁰⁾

Již v otázce určení délky základní lhůty a důvodů pro její prodloužení dochází v odborné literatuře k relativně zásadním sporům. Část literatury, včetně metodiky Ministerstva pro místní rozvoj,⁶¹⁾ se kloní k výše naznačenému řešení, které lze označit zjednodušeně spojením „30 dnů + dalších až 30 dnů“.⁶²⁾ Objevují se však i názory odlišné.⁶³⁾ Podle

⁵⁶⁾ Z pohledu zájmů státní památkové péče nejde jen o problematiku řešenou ve stavebním zákoně z roku 2006 a správním řádu, ale rovněž v zákoně o státní památkové péči a dále např. v prováděcí vyhlášce k zákonu o státní památkové péči č. 66/1988 Sb., ve vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů nebo Úmluvě o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikované pod č. 73/2000 Sb. m. s.

⁵⁷⁾ Tato lhůta může být podle § 149 odst. 4 správního řádu prodloužena až o dalších 30 dnů. K prodloužení lhůty není potřeba vydat usnesení. Prodlouženo bude „automaticky“, když pro jeho vydání musí být nařízeno, popř. provedeno ohledání na místě nebo v jeho odůvodnění objasněno, proč se jedná o zvlášť složitý případ. Zde se jedná pouze o lhůty pořádkové. Marné uplynutí lhůty nemá vliv na obsah závazného stanoviska. Tato obecná úprava v § 149 odst. 4 správního řádu se netýká závazných stanovisek pro řízení a postupy stavebního úřadu.

⁵⁸⁾ Tuto úpravu označuje Josef Vedral s ohledem na § 76 odst. 3 správního řádu jako nadbytečnou. Viz VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 36.

⁵⁹⁾ Viz § 54 správního řádu. Ve vztahu k ohledání na místě dospěl Josef Vedral k závěru, že dotčený orgán by v tomto případě nemusel vydávat usnesení předpokládané v § 54 odst. 1 správního řádu a postačilo by prosté sdělení. Viz VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 31 – 33.

⁶⁰⁾ Co je zvlášť složitým případem správní řád ani stavební zákon z roku 2006 neupravuje. Je třeba obsah tohoto neurčitěho právního pojmu pro jednotlivý případ vysvětlit v usnesení, kterým se z tohoto důvodu lhůta pro vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu prodlužuje.

⁶¹⁾ Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR „Změny v právní úpravě závazných stanovisek dotčených orgánů v režimu stavebního zákona a správního řádu od 1. ledna 2021“ <https://1url.cz/ProDx> [cit. 21. 3. 2022].

⁶²⁾ KORBEL, F., HLAVIČKA, J., BURYAN, J. a kol.: *Stavební právo se od ledna dočká změn*, *Real Estate Flash* 12/2020 www.beck-online.cz [cit. 20. 3. 2022], ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.: Památková péče po novele liniového zákona, c. d., PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., KUZMOVÁ, E.: Pomůže fikce souhlasu vzniku kvalitních staveb? In *Z+ ČKAIT*, č. 2/2021, ISSN 1804-7025, <http://zpravy.ckait.cz> [cit. 3. 8. 2022] nebo FRANKOVÁ, M.: Změny v právní úpravě závazných stanovisek. In *Stavební právo. Bulletin*, č. 2/2021, ISSN 1211-6386, s. 22 – 30.

Aleše Sovy lhůta pro vydání závazného stanoviska je dána správním řádem a činí nanejvýš 30 dnů, respektive 60 dnů. Správní řád v § 149 odst. 4 větě druhé totiž stanoví, že ke lhůtě 30 dnů se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. I tato lhůta je pak lhůtou podle správního řádu, a tedy lhůta zákonná. Aleš Sova tak spojuje možnost prodloužení lhůty pro vydání závazného stanoviska až s uplynutím obou lhůt podle § 149 odst. 4 správního řádu. Současně předpokládá, že toto prodloužení lhůty je závislé na jiných důvodech pro prodloužení lhůty pro vydání závazného stanoviska. Fakticky by se v takových případech lhůta mohla prodloužit i o 90 dnů nebo potřeby i déle. Ve vazbě na tento postup pak Aleš Sova předpokládá i možnost přezkumu postupu dotčeného orgánu nadřízeným orgánem a přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Výsledkem by tak mohlo být zjištění, že podřízený dotčený orgán byl nečinný a k fikci vydání závazného stanoviska již někdy v minulosti došlo.

Názor obsažený zejména v článku Aleše Sovy je pro aplikační praxi relativně rizikový a jeho přesvědčivost není nesporná. Josef Vedral, který tento výklad připouští jako možný, ve svém článku současně konstatuje, že druhou možností výkladu je, že stavební zákon z roku 2006 tu není terminologicky přesný a institut prodloužení zákonné lhůty podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu zaměňuje s „prodloužením“ obecné třicetidenní lhůty až na 60 dnů, což de iure žádné prodloužení lhůty není. Paradoxně by se podle Josefa Vedrala stala úprava formalizovanější než úprava lhůty pro vydání rozhodnutí v § 71 odst. 3 správního řádu, kde se žádné usnesení nevyžaduje. Tento postup však podle Josefa Vedrala může být odůvodněný právě onou fikcí jako následkem marného uplynutí lhůty.⁶⁴⁾

Kategoričnost závěrů Aleše Sovy pak z hlediska aplikační praxe na úseku památkové péče naráží i na nemalou a z pohledu památkové péče negativní zkušenost s rozhodovací praxí správních soudů. V minulosti se již výklad obsahu zákona o státní památkové péči střetl v rámci soudního přezkumu s metodikou Ministerstva pro místní rozvoj a je třeba připomenout, že správní soudy se přiklonily ke striktnějšímu výkladu, který byl obsažen právě v metodice Ministerstva pro místní rozvoj. Šlo o problematiku reklamních plachet a zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 63/2012 – 37 ze dne 6. 8. 2013. Vědomí výsledku nejen v předchozí větě uvedeného soudního sporu, ale i dalších soudních sporů v obdobných věcech,⁶⁵⁾ je důvodem pro větší zdrženlivost při přijímání výše uvedených

⁶³⁾ VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 38 – 39 nebo SOVA, A.: *Prodlužování lhůty pro vydání závazného stanoviska pro postupy podle stavebního zákona*. In: *Správní právo*, roč. LIII, 2020, č. 8, ISSN 0139-6005.

⁶⁴⁾ VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 39.

⁶⁵⁾ K této problematice podrobněji viz např. ZÍDEK, M.: *Právní úprava regulace reklamy v ČR, její vztah k zájmům památkové péče*. In: *Zprávy památkové péče*, ročník LXXVIII, 2018, č. 1, s. 76 – 79, ISSN 1210-5538.

závěrů Aleše Sovy. V opačném případě může být nechtěným výsledkem respektování těchto závěrů existence řady nezákonných fyzicky existujících „duplicitních“ závazných stanovisek, kdy nezákonnost bude dána tím, že již před jejich vydáním došlo k fikci vydání kladného závazného stanoviska bez podmínek. Založit si v památkové péči další nálož se zpožděnou roznětkou není dobrý nápad, byť v tomto případě by ke konečnému efektu zřejmě došlo dříve než u tzv. pozdě zapsaných památek.⁶⁶⁾

Autor tohoto článku se kloní i z věcného důvodu k výše citovaným závěrům Josefa Vedrala, že zákonodárce nebyl v tomto případě terminologicky přesným. Podle autora článku je třeba v důvodech pro prodloužení zmíněných v § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 spatřovat ty důvody, které výslovně uvádí správní řád v § 149 odst. 4 větě druhé. Zejména ve vztahu k posouzení, zda jde o zvlášť složitý případ, je závěr Aleše Sovy s ohledem na důsledky v podobě fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek pro obě strany postupu, tedy pro dotčený orgán i pro žadatele, spojen s takovou mírou nejistoty, že je zjevné, že tyto úvahy jdou zcela proti kontextu, za kterého byla úprava zpracována, tj. zrychlení postupu dotčených orgánů a jistota pro žadatele, kdy by mělo případně dojít k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska.

Nelze ani vyloučit, že autor tohoto článku je při výkladu zmíněného ustanovení postižen jistou mírou provozní slepoty, která je spojena s procesem projednání dané normy v rámci připomínkového řízení, kterého se autor účastnil. Právě znalost tohoto kontextu pak také může jistým způsobem limitovat i rozsah úvah, na kterých jsou založeny závěry výkladu předmětných ustanovení. Návrh úpravy této problematiky, který byl předložen do připomínkového řízení, předpokládal následující úpravu správního řádu: *„Správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska vydá závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne doručení žádosti o vydání závazného stanoviska tomuto správnímu orgánu. Ve zvlášť složitých případech, zejména je-li nezbytné provedení místního šetření, se tato lhůta prodlužuje o 30 dní. Pokud závazné stanovisko není dotčeným orgánem vydáno ve lhůtě, má se za to, že bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko.“*⁶⁷⁾ Finální návrh na základě uplatněných připomínek⁶⁸⁾ přesunul fikci do stavebního zákona z roku 2006, nicméně základním cílem úpravy bylo i nadále vyřešit danou problematiku totožným způsobem, nicméně s omezením fikce pouze na závazná stanoviska, která slouží jako podklad pro postupy podle stavebního zákona z roku 2006. I tento kontext by tak při výkladu ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 neměl být pominut.

⁶⁶⁾ K této problematice podrobněji viz např. ZÍDEK, M., TUPÝ, M.: Zapsaná kulturní památka a aktuální judikatura. In: *Zprávy památkové péče, ročník LXXXI/2021, č. 1, s. 48-55, ISSN 1210-5538.*

⁶⁷⁾ Viz <<https://1url.cz/XrohW>> [cit. 6. 4. 2022].

⁶⁸⁾ Viz <<https://1url.cz/BrohQ>> [cit. 6. 4. 2022].

Na druhou stranu je třeba v této souvislosti připomenout úpravu obsaženou ve stavebním zákoně z roku 2021,⁶⁹⁾ který problematiku lhůty „30 dnů + až dalších 30 dnů“ řeší výslovně v duchu naznačeném výše, a tedy svým způsobem odlišně než stávající právní úprava. Je však otázkou, nakolik sám zákonodárce vnímal tuto změnu jako změnu koncepční a nakolik šlo v tomto případě o vůli vyjádřit jinými slovy totéž. Pro druhý závěr svědčí metodika Ministerstva pro místní rozvoj,⁷⁰⁾ kdy v případě obou stavebních zákonů je toto řešení z hlediska lhůt představováno totožně jako „30 dnů + až dalších 30 dnů“, a to z týchž důvodů, tj. je nařízeno ohledání na místě nebo jde o zvláště složitý případ.⁷¹⁾ Závěr o tom, že by se v tomto případě jednalo o úpravu v podstatě zdařilou, ale nesprávně vykládanou,⁷²⁾ je tak dle názoru autora tohoto článku poněkud odvážný.

Autor tohoto článku se pak obává, že moment, kdy tuto problematiku s konečnou platností sjednotí judikatura Nejvyššího správního soudu,⁷³⁾ reálně nemůže nastat. Proti tomuto sjednocení stojí čas, jak ukazuje problematika řešená v kapitole Omezení přezkumu zákonnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020, tak i rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020, který je obsahem úvodní kapitoly tohoto článku. Reálnost obav soudce Aleše Roztočila, které vyjádřil ve svém odlišném stanovisku ke zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu, svým způsobem dokládá i usnesení Krajského soudu v Brně č.j. 31 A 92/2021 - 73 ze dne 23. 2. 2022. Toto usnesení se řešením otázek, které jsou námětem předchozích odstavců, s poukazem na několikrát zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu zcela vyhnulo, ač šlo o otázky, které byly v tomto případě hlavním předmětem sporu.

Není-li žádost bezvadná, vyzve dotčený orgán podle § 149 odst. 5 věty první správního řádu žadatele k odstranění vad žádosti. Poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků žádosti. Po dobu odstraňování vad žádosti lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží.

⁶⁹⁾ Jde o úpravu obsaženou v § 178 odst. 1 a 2 stavebního zákona z roku 2021, k této problematice podrobněji viz kapitola Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče ve vazbě na stavební zákon z roku 2021.

⁷⁰⁾ Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR „Změny v právní úpravě závazných stanovisek dotčených orgánů v režimu stavebního zákona a správního řádu od 1. ledna 2021“ <https://1url.cz/ProDx> [cit. 21. 3. 2022].

⁷¹⁾ Podrobněji viz kapitola Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče ve vazbě na stavební zákon z roku 2021.

⁷²⁾ SOVA, A.: *Prodlužování lhůty pro vydání závazného stanoviska pro postupy podle stavebního zákona*, c. d., s. 23.

⁷³⁾ Ve svém článku Aleš Sova konstatuje, že pro správnou a zákonnou praxi je nezbytné postupy sjednotit. Dokud podle Aleše Sovy tak neučiní s konečnou platností a s precedenčními účinky judikatura Nejvyššího správního soudu, jsou žádoucí a nápomocné výklady z prostředí akademické obce, metodické pokyny příslušných úřadů či dosavadní zkušenosti z praxe. SOVA, A.: *Prodlužování lhůty pro vydání závazného stanoviska pro postupy podle stavebního zákona*, c. d., s. 21.

Neodstraní-li žadatel vady žádosti, které brání vydání závazného stanoviska, dotčený orgán nevydává závazné stanovisko.⁷⁴⁾ Dotčený orgán v této věci podle § 149 odst. 5 věty druhé správního řádu písemně sdělí žadateli, že závazné stanovisko v dané věci nemůže být vydáno. Nevydává se zde usnesení,⁷⁵⁾ nelze proti připsu brojit řádnými opravnými prostředky, maximálně je možný přezkum postupem dle § 156 odst. 1 správního řádu.⁷⁶⁾ Obsahově totožná žádost o vydání závazného stanoviska může být podána znovu, protože nepůjde o překážku věci rozhodnuté.

Teprve až když žadatel odstraní vady své žádosti, začíná běžet lhůta pro vydání závazného stanoviska. Lhůta pro vydání závazného stanoviska se podle § 149 odst. 5 závěrečné věty správního řádu rozběhne až ve chvíli, kdy se se žádost stane bezvadnou. Datum, kdy byla podaná původní (neúplná či jinak vadná žádost), nehraje z hlediska běhu lhůty pro vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska žádnou roli. Podstatný rozdíl nastane v případě, že žadatel v dané lhůtě vady úplně neodstraní. K tomu, aby se lhůta pro vydání fiktivního závazného stanoviska, byť opět neúplným podáním nerozběhla, musí dotčený orgán žadatele znovu vyzvat k odstranění dosud neodstraněných vad postupem podle § 149 odst. 5 věty první správního řádu.

Z procesního hlediska je pak třeba konstatovat, že tlak na urychlení řízení sebou nese i další a možná nechtěný efekt, kterým je menší časový prostor pro komunikaci dotčeného orgánu se žadatelem. Za tohoto stavu nelze trvat na tom, aby žadateli bylo umožněno se seznámit s podklady závazného stanoviska, když by jinak výsledkem mohla být fikce vydání kladného závazného stanoviska. Být lze v souladu s § 4 odst. 1 správního řádu považovat umožnění seznámit se s podklady⁷⁷⁾ za efektivní v komunikaci se žadatelem, časové hledisko zavedené novelou liniového zákona zde má přednost a nelze tak v tomto případě procesní krok, který není správním řádem výslovně pro vydání

⁷⁴⁾ Ve svém článku kritizuje v této souvislosti Václav Petrmichl chybnou praxi části dotčených orgánů, kdy v dané situaci inklinovaly tyto orgány k vydávání negativních závazných stanovisek. Viz PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d.

⁷⁵⁾ Viz VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 33.

⁷⁶⁾ Jako možnou formu soudní obrany Josef Vedral zmiňuje žalobu proti zásahu správního orgánu podle § 82 s. ř. s. Dodává však, že tato otázka by si vyžádala samostatný příspěvek, viz VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 41. S vědomím rozsudku uvedeného v první kapitole tohoto článku by určitě toto téma za hlubší rozbor stálo, a to mimo jiné s ohledem na skutečnost, jak v současné době správní soudy přistupují k problematice soudní ochrany ve vazbě na vydání, změnu či zrušení závazného stanoviska.

⁷⁷⁾ Na úseku památkové péče lze existenci takového podkladu obecně předpokládat, protože orgán státní památkové péče má povinnost podle § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči vyžádat si písemné vyjádření Národního památkového ústavu, k tomu viz např. komentář k § 14 zákona o státní památkové péči, kapitola XII. Role Národního památkového ústavu při vydávání závazného stanoviska podle § 14 zák. o st. památkové péči in: ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J.: *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-381-7, s. 156 a násl.

závazného stanoviska vyžadován, upřednostnit před povinností dotčeného orgánu chránit veřejný zájem.

Nově nastavený časový rámec si rovněž vynucuje striktní dodržení principů obsažených v § 45 odst. 4 správního řádu.⁷⁸⁾ Orgán státní památkové péče tak nemůže akceptovat, byť i drobné změny žádosti. Na jejich posouzení mu nová úprava nedává časový prostor. Pokud tedy žadatel na základě svého uvážení přistoupí ke změně žádosti, kterou nelze vnímat jako zúžení žádosti, pak je třeba vždy tento krok vykládat jako novou žádost. Tento závěr se týká i situace, kdy žadatel doručí „jen“ změnu části projektové dokumentace přiložené k žádosti. Rozhodně nelze za aktuálního právního stavu akceptovat, že by touto cestou bylo možné měnit rozsah posuzovaných prací a že by k takto změněné žádosti bylo v základním časovém rámci vydáno fiktivní souhlasné a bezpodmínečné závazné stanovisko. V případě „změn projektové dokumentace“ jde o novou žádost, u které se rozbíhá zcela nová lhůta pro přijetí závazného stanoviska. Současně to znamená, že je třeba k původnímu rozsahu žádosti vydat závazné stanovisko, pokud žadatel tuto žádost současně nevzal zpět.

Lhůtu pro vydání závazného stanoviska je třeba vnímat jako lhůtu pro učinění úkonu správního orgánu ve smyslu § 15 správního řádu. S ohledem na tento fakt by se na běh lhůt vztahovalo ustanovení § 40 správního řádu.⁷⁹⁾ Lhůta se tak rozbíhá dnem následujícím po dni podání žádosti, popř. odstranění nedostatků žádosti. Současně platí, že v souladu s § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den, připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek.

V souladu s § 71 odst. 2 ve spojení s § 154 správního řádu je třeba pojem „vydání závazného stanoviska“ spojovat se dnem, kdy je stejnopis závazného stanoviska předán k doručení žadateli podle § 19 správního řádu.⁸⁰⁾ Danému výkladu svědčí i to, že o vydání, respektive nevydání závazného stanoviska dotčeného orgánu hovoří věta druhá v § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006.

Možnost fikce závazného stanoviska, které je vydáváno do postupů podle stavebního zákona, může být na úseku státní památkové péče spojena jak s § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči, tak s § 11 odst. 3, § 28 odst. 2 písm. e) a § 29 odst. 2 písm. b) zákona o státní památkové péči.

Pokud bude žadatel v žádosti o vydání rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu tvrdit, že u závazného stanoviska dotčeného orgánu nastala fikce, bude nucen stavební úřad v rámci principu dobré správy tuto skutečnost

⁷⁸⁾ Byť z trochu jiného úhlu zdůrazňuje s totožným závěrem vyloučení neformálních postupů napomáhajících žadateli i Václav Petrmichl. PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 545.

⁷⁹⁾ Blíže viz např. VEDRAL, J.: *Správní řád, komentář*, Praha 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 446 a násl.

⁸⁰⁾ Viz podrobněji ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.: *Památková péče po novele liniového zákona*, c. d., nebo viz VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 41.

ověřit u příslušného dotčeného orgánu.⁸¹⁾ Není vyloučeno, aby ten, kdo podal žádost o vydání závazného stanoviska, požádal dotčený správní orgán o vydání osvědčení postupem podle části IV. správního řádu o tom, že fikce v daném případě nastala. Nicméně ani touto cestou nemůže dotčený orgán sám ex post vydat závazné stanovisko a nahradit tím fiktivní závazné stanovisko.⁸²⁾

Případy, kdy fikce vydání souhlasného závazného stanoviska nemůže na úseku státní památkové péče nastat

Úprava, která v § 4 odst. 12 stavebního zákona z roku 2006 popisuje případy, kdy nelze vydat fiktivní souhlasné závazné stanovisko, se na závazná stanoviska orgánu státní památkové péče nevztahuje. Fikce vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu může na druhou stranu nastat jen v případech dále povolených v řízeních a postupech stavebního úřadu, které jsou zahajovány na základě žádosti. Je-li však vedeno podle stavebního zákona z roku 2006 řízení z moci úřední⁸³⁾ a v rámci tohoto řízení si v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu opatřuje stavební úřad závazné stanovisko dotčeného orgánu, pak zmíněná fikce nastat nemůže. Jde dále i o situaci, kdy je orgánem státní památkové péče vymezováno ochranné pásmo podle § 17 zákona o státní památkové péči,⁸⁴⁾ pro které je nezbytné si opatřit závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 84 odst. 2 a § 96b stavebního zákona.

Fikce nemůže nastat u závazného stanoviska orgánu státní památkové péče podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, které má v souladu s § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči formu správního rozhodnutí.⁸⁵⁾

Fiktivní závazné stanovisko a koordinované závazné stanovisko

Novela liniového zákona nemá speciální úpravu pro vydávání fiktivního koordinovaného závazného stanoviska.

Podáním žádosti o koordinované závazné stanovisko se rozbíhá lhůta předpokládaná v § 4 odst. 9 větě druhé stavebního zákona z roku 2006.

⁸¹⁾ Viz rovněž PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 547, nebo KUZMOVÁ, E.: *Pomůže fikce souhlasu vzniku kvalitních staveb?* c. d.

⁸²⁾ Viz VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 44.

⁸³⁾ Jde zejména o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona z roku 2006, nařízení nezbytných úprav podle § 137 cit. zákona, nařízení údržby stavby podle § 139 cit. zákona, opatření na sousedním pozemku nebo stavbě podle § 141 cit. zákona.

⁸⁴⁾ K této problematice viz např. komentář k § 17 zákona o státní památkové péči, kapitola III. Povaha řízení o vymezení ochranného pásma podle § 17 zák. o st. památkové péči a IV. Řízení o vymezení ochranného pásma podle § 17 zák. o st. památkové péči, in: ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J.: *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. c. d., s. 250 a násl.

⁸⁵⁾ K této problematice viz např. komentář k § 44a zákona o státní památkové péči, kapitola III. Formy závazného stanoviska podle § 14 zák. o st. památkové péči ve vazbě na postupy podle stavebního zákona in: ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J.: *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. c. d., s. 525 a násl.

Pro rozběhnutí této lhůty je bezpředmětné, kdy žádost koordinátora doputovala na útvar obecního úřadu obce s rozšířenou působností, který odpovídá za úsek státní památkové péče nebo jiný dotčený veřejný zájem.

I v případě žádosti o koordinované závazné stanovisko přichází v úvahu možnost prodloužení lhůty podle § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 nebo možnost výzvy k odstranění vad žádosti podle § 149 odst. 5 věty první správního řádu. Principiálně by však v těchto věcech měl se žadatelem komunikovat pouze jeden útvar úřadu, tj. koordinátor.

S ohledem na absenci speciální úpravy se autor domnívá, že vzhledem k marnému uplynutí lhůt bude vydáno i fiktivní souhlasné a bezpodmínečné koordinované závazné stanovisko.⁸⁶⁾ Předpoklady pro vydání koordinovaného závazného stanoviska popisuje § 4 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006, a autorovi není zřejmé, proč by tyto předpoklady nemohly být naplněny i v případě, kdy marně uplyne lhůta pro vydání koordinovaného závazného stanoviska. Zejména předpoklad, že požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů nejsou v rozporu, je v důsledku fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek naplněn beze zbytku. Současně se však autor domnívá, že nemůže být vydána fikcí pouze část koordinovaného závazného stanoviska.⁸⁷⁾ Koordinátor buď před uplynutím lhůty podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 připraví koordinované závazné stanovisko za všechny koordinované veřejné zájmy a ve lhůtě jej odešle (vypraví) žadateli, anebo nechá lhůtu pro všechny koordinované veřejné zájmy uplynout marně. Jedinou myslitelnou výjimkou je postup, kdy je předem zřejmé, že za určitý úsek bude závazné stanovisko formulováno samostatně,⁸⁸⁾ a to pak nezávisle na podobě koordinovaného závazného stanoviska bude buď vydáno ve lhůtě (i prodloužené), nebo formou fikce po marném uplynutí lhůty podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona z roku 2006.

I fiktivní koordinované závazné stanovisko (popř. jeho části) lze přezkoumat v rámci odvolacího řízení nebo je možné zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho náhrada novým závazným stanoviskem dle § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006, čemuž se podrobněji věnují následující kapitoly.

⁸⁶⁾ Josef Vedral je naopak názoru, že fikce se na koordinované závazné stanovisko nevztahuje. Současně však konstatuje, že právní úprava zřejmě nebrání tomu, aby v takovém případě nastaly fikce jednotlivých samostatných závazných stanovisek, které by jinak mohly, resp. měly tvořit koordinované závazné stanovisko. Viz VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 41. Opačný názor zastává Eva Kuzmová, která konstatuje, že zákonná fikce podle § 4 odst. 9 věta druhá stavebního zákon z roku 2006 platí i pro koordinované závazné stanovisko. Viz KUZMOVÁ, E.: *Pomůže fikce souhlasu vzniku kvalitních staveb?* c. d.

⁸⁷⁾ Stejného názoru je i Eva Kuzmová, která v této souvislosti hovoří o potřebě vyloučení dílčího závazného stanoviska do samostatného „řízení o vydání závazného stanoviska“. Viz KUZMOVÁ, E.: *Pomůže fikce souhlasu vzniku kvalitních staveb?* c. d.

⁸⁸⁾ K tomu též PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 548.

Je otázkou, zda tato kapitola má z pohledu dotčených orgánů pouze omezenou časovou platnost z toho důvodu. Stavební zákon z roku 2021 s koordinovaným závazným stanoviskem nepočítá. Ačkoli to po zformování nové vlády vypadalo, že předmětem jednotné úpravy se stane pouze problematika dotčených zájmů v oblasti ochrany životního prostředí,⁸⁹⁾ návrh novely stavebního zákona z roku 2021 hodlá koordinované závazné stanovisko opět vrátit do hry.⁹⁰⁾

Odvolání směřující do fiktivního závazného stanoviska

V rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu, pokud odvolání směřuje i do obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, lze plně přezkoumat věcnou správnost závazného stanoviska a lze jej podle § 149 odst. 7 věta první správního řádu potvrdit nebo změnit. Tento závěr se týká i fiktivního souhlasného závazného stanoviska, pokud byl jeho obsah v rámci odvolání účastníka řízení napaden.⁹¹⁾ Typicky by se z hlediska praxe jednalo o odvolání souseda. Na tento přezkum závazného stanoviska se nevztahuje ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006 a současně nelze fiktivní závazné stanovisko zrušit jako nezákonné.⁹²⁾

Nadřízený dotčený orgán může potvrdit či změnit v odvolacím řízení fiktivní závazné stanovisko. Protože potvrzení či změna se opět děje formou závazného stanoviska, vztahuje se na něj ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu a závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu musí být věcně odůvodněné. Paradoxně se tak s věcnými důvody, pro které lze zamýšlený záměr připustit či nepřipustit, bude v případě odvolání směřujícímu proti fiktivnímu závaznému stanovisku zabývat až nadřízený dotčený orgán a vlastní dokazování se tak přenáší o úroveň výše. Odůvodnění je třeba v souladu s § 149 odst. 2 správního řádu vypracovat i v případě, kdy bude závěr fiktivního závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem potvrzen. Dále je třeba připomenout, že proti potvrzení nebo změně závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem není řádný opravný prostředek, např. odvolání. Reálně bude fakticky nadřízený dotčený orgán fiktivní závazné stanovisko „měnit“ vždy, neboť minimálně v odůvodnění neexistuje

⁸⁹⁾ V Programovém prohlášení vlády Petra Fialy, v kapitole Bydlení, stavební zákon a územní plánování zazněl závazek: „Zavedeme institut Jednotného environmentálního povolení“. Viz <https://1url.cz/tKvfz> [cit. 7. 4. 2022]. Ustanovení § 2 písm. a) návrhu zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí), předpokládá pro tento typ aktu formu závazného stanoviska <<https://1url.cz/WrohE>> [cit. 3. 8. 2022].

⁹⁰⁾ Viz body 227 až 231 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a některé další související zákony, které předpokládají zavedení tohoto pojmu do § 176 stavebního zákona z roku 2021, <<https://1url.cz/ProhB>> [cit. 3. 8. 2022].

⁹¹⁾ K tomu viz též PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě* po 1. 1. 2021, c. d., s. 548 - 549.

⁹²⁾ K tomu viz níže kapitola Obnovení plné možnosti přezkumu zákonnosti závazného stanoviska od 1. 1. 2021.

fyzicky nic, o co by se mohl opřít, čeho by se mohl dovolat, na co by mohl odkázat a v tomto případě musí formulovat zcela originální postoje za dotčený veřejný zájem.⁹³⁾

Lhůta pro potvrzení nebo změnu závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 věta třetí a čtvrtá správního řádu je lhůta pořádková.⁹⁴⁾ Marné uplynutí této lhůty nemá vliv na obsah závazného stanoviska nadřízeného správního orgánu. Zde se fikce vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska neuplatní.

Výše uvedené závěry se plně vztahují i na přezkum fiktivního koordinovaného závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení. V tomto případě lze analogicky odkázat na závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, tentokrát jde o závěr č. 109/2011 – Přezkum koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.⁹⁵⁾

Speciální úprava zrušení fiktivního závazného stanoviska jeho náhrada novým závazným stanoviskem

Stavební zákon z roku 2006 v § 4 odst. 10 upravuje i specifickou formu přezkumu fiktivního závazného stanoviska prvoinstančního dotčeného orgánu, které vzniklo v důsledku marného uplynutí lhůty podle § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006.⁹⁶⁾

⁹³⁾ Viz též VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 48 - 49.

⁹⁴⁾ Podle Václava Petrmichla nepřináší § 149 odst. 7 správního řádu zavedením lhůty pro potvrzení či změnu závazného stanoviska v zásadě nic nového. PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 544 a 549.

⁹⁵⁾ V tomto závěru dospěl poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu mimo jiné k následujícímu:

„V přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu lze přezkoumávat nejen koordinované závazné stanovisko jako celek, ale též samostatně jeho jednotlivé oddělitelné části.

K přezkumnému řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu o koordinovaném závazném stanovisku je příslušný správní orgán, který je příslušný k přezkumu jeho jednotlivých oddělitelných částí na základě zvláštního zákona. Pokud je správních orgánů příslušných k přezkumu jednotlivých oddělitelných částí koordinovaného závazného stanoviska více, pak každý přezkoumá část koordinovaného závazného stanoviska, k jejímuž přezkumu je na základě zvláštního zákona příslušný.

Pokud je v přezkumném řízení zrušena oddělitelná část koordinovaného závazného stanoviska a ve zbytku zůstanou právní účinky koordinovaného závazného stanoviska zachovány, vydá příslušný správní orgán závazné stanovisko na základě zvláštního zákona pouze v této konkrétní věci.“ Viz <<https://lurl.cz/srohF>> [cit. 20. 3. 2022].

⁹⁶⁾ Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů rovněž upravuje v § 2 odst. 7 případ, kdy marné uplynutí lhůty 60 dnů má za následek, že příslušný správní úřad při umísťování nebo povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací nepotřebuje jako podklad závazné stanovisko dotčeného orgánu a k později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží.

Stavební zákon z roku 2006 ani správní řád nestanoví žádný povinný procesní krok, kterým by nadřízený dotčený orgán oznamoval zahájení postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006, a je tak možné, že první úkon, který bude původnímu žadateli v této věci doručen, bude až finální akt spočívající ve zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho nahrazení novým závazným stanoviskem. Ostatně právní úprava neřeší ani samotný fakt, jak se nadřízený dotčený orgán o této fikci doví.⁹⁷⁾

Pokud nebyly naplněny předpoklady pro vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, nadřízený orgán dotčeného orgánu zruší toto závazné stanovisko a sám nadřízený orgán vydá nové závazné stanovisko ve věci.⁹⁸⁾

Důvodem pro zrušení fiktivního souhlasného závazného stanoviska a vydání nového závazného stanoviska může být i jeho věcná nesprávnost.⁹⁹⁾ Jako možný důvod k postupu podle tohoto ustanovení zmiňuje Josef Vedral i případ, kdy žádost měla vady, ale dotčený orgán žadatele nevyzval k jejich odstranění. Mohlo by podle Josefa Vedrala jít o situaci, kdy záměr byl v žádosti pouze označen, ale chyběly by jakékoli jeho parametry.¹⁰⁰⁾ Současně však důvodem pro zrušení fiktivního závazného stanoviska a vydání nového závazného stanoviska nemůže být prostý fakt, že toto fiktivní závazné stanovisko logicky není odůvodněno.¹⁰¹⁾ Z hlediska obecné úpravy je fiktivní správní akt nepřezkoumatelný, ale speciální úprava povoluje vydání fiktivního závazného stanoviska.^{102), 103)} Výsledkem postupu podle § 4 odst. 10 stavebního

⁹⁷⁾ Martina Franková v této souvislosti konstatuje, že prvoinstanční dotčený orgán nemá v této situaci založenu vůči nadřízenému dotčenému orgánu oznamovací povinnost o nastalé fikci. Takovou oznamovací povinnost by bylo možné dovodit pouze z principu dobré správy. Viz FRANKOVÁ, M.: *Změny v právní úpravě závazných stanovisek*, c. d., s. 28.

⁹⁸⁾ Jitka Jelínková v této souvislosti připomíná, že postup nadřízeného dotčeného orgánu je třeba striktně chápat jako povinný, nikoli jako pouhou možnost. Viz JELÍNKOVÁ, J.: *Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otazníky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny*. In: *Správní právo*, č. 2/2021, s. 109 – 119, ISSN 0139-6005.

⁹⁹⁾ K tomu viz např. Franková, M.: *Změny v právní úpravě závazných stanovisek*, c. d., s. 28.

¹⁰⁰⁾ Vedral, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 42.

¹⁰¹⁾ Je to jedna ze zásadních koncepčních slabin, které mohou fikci negovat v rámci případných soudních sporů. Viz např. Zídek, M.: *Závazné stanovisko v památkové péči*, s. 416 – 417 nebo Vedral, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 45 – 46.

¹⁰²⁾ K této problematice viz Petrmichl, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 546.

¹⁰³⁾ Tento stav je svým způsobem paradoxní. Zákonodárce s účinností od 1. 1. 2018 zavedl povinnost dotčeného orgánu vždy odůvodnit své závazné stanovisko. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb., zvláštní části, K části třicáté čtvrté nově vložené ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu „navrhované doplnění reaguje na současnou neutěšenou praxi s velmi závažnými důsledky, kdy se značná část dotčených orgánů ve svých závazných stanoviscích a stanoviscích k opatřením obecné povahy často odchyloje od zmocnění, které je obsaženo ve zvláštních právních předpisech, požadavky formuluje po zcela volné úvaze a neodůvodňuje je.“ Tedy podle tohoto názoru bylo naprosto nezbytné, aby příslušný orgán znal nejen závěr dotčeného orgánu, ale zejména musí znát důvody tohoto závěru,

zákona roku 2006 musí být závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu, které stanoví podmínky nebo které konstatuje nepřipustnost zamýšlených prací z hlediska zájmů státní památkové péče.

Stejně jako v případě vyřizování odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska, tj. postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu neexistuje proti závaznému stanovisku nadřízeného dotčeného orgánu, které nahradilo fiktivní souhlasné závazné stanovisko prvoinstančního dotčeného orgánu, žádný řádný opravný prostředek, např. odvolání. Závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu by mohlo být po věcné stránce přezkoumatelné výlučně v souvislosti s odvoláním proti případnému prvoinstančnímu rozhodnutí stavebního úřadu, pokud by odvolání směřovalo do obsahu tohoto závazného stanoviska.

Není-li důvod pro změnu závěru fiktivního souhlasného závazného stanoviska,¹⁰⁴⁾ nadřízený dotčený orgán tento fakt pouze konstatuje, sám však nové souhlasné a odůvodněné závazné stanovisko nevydává, neboť ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006 nadřízený dotčený orgán k žádnému procesnímu kroku neopravňuje. Předpokladem pro aktivní postup nadřízeného dotčeného orgánu je pouze fakt, že „*nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek*“ a pro ochranu veřejného zájmu na úseku státní památkové péče je třeba vydat přípustné závazné stanovisko s podmínkami nebo nepřipustné závazné stanovisko. V této souvislosti Václav Petrmičhl ve svém článku dovozuje, že povinnost reagovat na vzniklou fikci vydáním závazného stanoviska je na místě ve všech případech.¹⁰⁵⁾ Josef Vedral je však v této otázce opačného názoru minimálně ve vztahu k pravomoci prvoinstančního dotčeného orgánu, jak již bylo uvedeno výše.¹⁰⁶⁾

Zrušit fiktivní závazné stanovisko¹⁰⁷⁾ a vydat nové závazné stanovisko

a to bez ohledu na to, jak závěr dotčeného orgánu zní. Ale s účinností od 1. 1. 2021 může dojít k situaci, že příslušný orgán nebude za dotčený veřejný zájem znát nejen důvody, ale fakticky nebude mít v ruce ani doklad o tom, jaký byl tento závěr. Jediným důvodem této nejistoty je prostý běh času. Během tří let tak zákonodárce zcela komplexně změnil svou vizi, že příslušný orgán musí znát nejen závěr, ale zejména důvody tohoto závěru. Nastala situace, kdy dotčený orgán své závěry nejen věcně neodůvodní, ale fakticky je po uplynutí relativně krátké doby ani neformuluje. Navíc, pokud chce svůj závěr formulovat a zároveň je jeho postoj kladný, pak musí odůvodňovat jak divý. Stačí si však počkat jeden den, kdy uběhne lhůta, a najednou za stejné situace, za stejného veřejného zájmu nejen nemusí, ale dokonce nic formulovat nemůže. Z hlediska kontinuity právního řádu je to posun velmi významný a s ohledem na svůj způsob extrémních řešení v obou normách v podobě „*všechno nebo nic*“ je tento posun až nepochopitelný.

¹⁰⁴⁾ Tj. v případě, že by i nové „*nefiktivní*“ závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu z hlediska zájmů státní památkové péče bylo přípustné a bez podmínek.

¹⁰⁵⁾ Petrmičhl, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 547.

¹⁰⁶⁾ Viz Vedral, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 44.

¹⁰⁷⁾ Podle Josefa Vedrala zruší nadřízený orgán fiktivní závazné stanovisko tím, že vydá nové závazné stanovisko. Nadřízený orgán nemá na základě § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006 pravomoc fiktivní závazné stanovisko zrušit, neboť fiktivní závazné stanovisko se ruší automaticky ze zákona vydáním nového závazného stanoviska. Viz Vedral, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 42 – 43.

může nadřízený dotčený orgán v souladu s § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006 v propadné lhůtě do 6 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí, popř. do 6 měsíců od nabytí účinků souhlasu stavebního úřadu, jak to vyplývá z § 4 odst. 11 stavebního zákona z roku 2006. Lhůta pro provedení přezkumu fiktivního závazného stanoviska je ve skutečnosti delší než 6 měsíců ode dne vydání fiktivního závazného stanoviska, protože na vydání fiktivního závazného stanoviska málokdy bezprostředně naváže vydání stavebního povolení nebo souhlasu stavebního úřadu. Podmínkou pro provedení postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006 tak není nabytí právní moci rozhodnutí stavebního úřadu, které by závazné stanovisko podmínilo, popř. nabytí účinku souhlasu stavebního úřadu.¹⁰⁸⁾ Přistoupit k tomuto postupu lze prakticky kdykoli od momentu, kdy nastala fikce vydání souhlasného závazného stanoviska,¹⁰⁹⁾ a je to spíše pro případné účastníky stavebního řízení s ohledem na zásadu obsaženou v § 6 odst. 2 správního řádu praktičtější a méně zatěžující než v případě, kdy by příslušný stavební úřad musel zvažovat např. vstup do práv nabytých v dobré víře spojených až s pravomocným rozhodnutím.

Doručování výsledného aktu, který by měl mít rovněž podobu závazného stanoviska, není novou právní úpravou řešeno. Akt, kterým se ruší fiktivní závazné stanovisko a který současně obsahuje nové závazné stanovisko, by měl být doručen minimálně žadateli, k jehož žádosti bylo vydáno fiktivní závazné stanovisko. V této velmi specifické situaci by mohl přicházet v úvahu stejný postup jako v případě přezkumu zákonnosti závazného stanoviska, jak je popsán v závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 122/2013 – K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko¹¹⁰⁾ a Dodatku k tomuto závěru č. 122/2013 – Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu,¹¹¹⁾ včetně stejného okruhu adresátů.

Pokud již nabylo právní moci rozhodnutí prvoinstančního stavebního úřadu, pak zrušení fiktivního závazného stanoviska a vydání nového závazného

¹⁰⁸⁾ K tomu rovněž viz Vedral, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 43 - 44.

¹⁰⁹⁾ K tomu rovněž viz Petrmichl, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 548.

¹¹⁰⁾ Viz <https://www.mvcr.cz/soubor/122-2013-k-moznosti-podat-odvolani-proti-rozhodnuti-kterym-bylo-zmeneno-zavazne-stanovisko.aspx>, vyhledáno dne 18. 3. 2022.

¹¹¹⁾ V tomto dodatku dospěl poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu mimo jiné k následujícímu závěru, odkazy na jednotlivé odstavce § 149 správního řádu vycházejí z právního stavu v roce 2013:

„Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu se oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníkům řízení, v němž bylo přezkoumávané závazné stanovisko podkladem pro rozhodnutí. Toto rozhodnutí nabývá právní moci oznámením.“

Viz <https://www.mvcr.cz/soubor/122-2013-dodatek-pravni-moc-rozhodnuti-vydaneho-v-prezkumnem-rizeni-o-zavaznem-stanovisku-pouceni-o-opravnem-prostredku-a-moznost-prezkumu.aspx>, vyhledáno 20. 3. 2022.

stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem je možným důvodem pro obnovu řízení před stavebním úřadem podle § 149 odst. 9 správního řádu. I v tomto případě se pak z hlediska případné obnovy mohou uplatnit plně úvahy obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020, který je námětem první kapitoly tohoto článku.

Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona má podle názoru autora přednost před obecnou úpravou přezkumu zákonnosti závazného stanoviska obsaženou v § 149 odst. 8 správního řádu.¹¹²⁾ Fiktivní závazné stanovisko tak nelze až na výhradu uvedenou v závěru následující kapitoly v tomto případě přezkoumat postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu.¹¹³⁾

Výše uvedené závěry se plně vztahují i na přezkum fiktivního koordinovaného závazného stanoviska. Také v tomto případě lze analogicky odkázat na závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, tentokrát jde o závěr č. 109/2011 - Přezkum koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Obnovení plné možnosti přezkumu zákonnosti závazného stanoviska od 1. 1. 2021.

Od 1. 1. 2021 je opět možné nesporně z moci úřední samostatně přezkoumat zákonnost závazného stanoviska dotčeného orgánu, nejde-li s jistou výhradou o fiktivní závazné stanovisko.¹¹⁴⁾

Přezkumné řízení ve věci nezákonného závazného stanoviska bude zahajováno usnesením podle § 96 odst. 1 správního řádu, popř. může být vedeno zkrácené přezkumné řízení podle § 98 správního řádu.¹¹⁵⁾

¹¹²⁾ Viz např. Petrmichl, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj č. ev. E 1525 / 2021 – 85 ze dne 10. 8. 2021 nebo Vedral, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 46 - 47.

¹¹³⁾ K tomu rovněž viz Petrmichl, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 549.

¹¹⁴⁾ K tomu viz výše kapitola Speciální úprava zrušení fiktivního závazného stanoviska jeho náhrada novým závazným stanoviskem.

¹¹⁵⁾ Po této změně by již nemělo být sporu, že při přezkumu zákonnosti budou aplikována ustanovení § 94 až 99 správního řádu a nikoli § 156 správního řádu. Nicméně je třeba připomenout, že nejde o nový názor a lze připomenout závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 71/2008 – Přezkum závazného stanoviska, viz <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-71-pdf.aspx>, vyhledáno dne 19. 3. 2022. V tomto závěru dospěl poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu mimo jiné k následujícímu: „Při přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se postupuje podle části čtvrté správního řádu. Odvolání musí směřovat proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem; není však vyloučeno, aby námitky odvolatele směřovaly pouze proti závaznému stanovisku. Za předpokladu, že bude námitkám odvolatele vyhověno, bude se závazné stanovisko měnit rovněž formou závazného stanoviska, a to z důvodu shodných právních účinků.

V případě existence nezákonného závazného stanoviska je úprava přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu speciální ve vztahu k § 156 správního řádu. Na přezkum závazného

Přezkumné řízení lze v souladu s § 149 odst. 8 věty druhé správního řádu zahájit do 1 roku ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Pokud závazné stanovisko podmiňovalo souhlas stavebního úřadu, lze přezkumné řízení v souladu s § 4 odst. 11 stavebního zákona z roku 2006 zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl účinků. Václav Petrmichl pak v této souvislosti připomíná, že i přes jednoznačnou inspiraci přezkumným řízením nebyla do § 149 odst. 8 převzata subjektivní dvouměsíční lhůta.^{116), 117)}

Zrušit nebo změnit nezákonné závazné stanovisko může nadřízený dotčený orgán pouze ve lhůtě do 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. Pokud závazné stanovisko podmiňovalo souhlas stavebního úřadu, lze v souladu s § 4 odst. 11 stavebního zákona z roku 2006 změnit nebo zrušit nezákonné závazné stanovisko do 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl účinků. U „*písemného*“ závazného stanoviska jsou lhůty k provedení přezkumu delší, než je tomu u přezkumu fiktivního závazného stanoviska, nicméně odvíjí se od stejného momentu.

Zrušení nebo změna nezákonného závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem v přezkumném řízení je důvodem pro obnovu řízení před stavebním úřadem podle § 149 odst. 9 správního řádu. Rovněž v tomto případě se pak z hlediska případné obnovy řízení u příslušného orgánu mohou uplatnit plně úvahy obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020, který je popsán v první kapitole tohoto článku.

Novela liniového zákona neobsahuje přechodná ustanovení, která by vylučovala přezkum zákonnosti závazných stanovisek vydaných do 1. 1. 2021. I závazná stanoviska vydaná v období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020, kdy nebylo možné přezkoumávat z moci úřední závazná stanoviska dotčených orgánů, nebo i závazná stanoviska vydaná dříve,¹¹⁸⁾ lze přezkoumat z hlediska jejich zákonnosti za předpokladu, že ještě neuběhla podle § 149 odst. 8 věty druhé správního řádu výše uvedená lhůta 1 roku od dne nabytí právní moci rozhodnutí stavebního úřadu nebo podle § 4 odst. 11 stavebního zákona z roku 2006 lhůta 1 roku ode dne, kdy souhlas stavebního úřadu podmíněný tímto závazným stanoviskem nabyl účinků.

Je otázkou, nakolik to bylo záměrem zákonodárce, ale není sporu o tom, že předmětem přezkumu může být i závazné stanovisko, které postupem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006 zrušilo a změnilo fiktivní

stanoviska se tudíž nebude aplikovat § 156 odst. 2 správního řádu, nýbrž § 94 až 99 správního řádu. Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit rozhodnutím, jelikož je vedeno přezkumné řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí.“

¹¹⁶⁾ Viz § 96 odst. 1 správního řádu.

¹¹⁷⁾ Petrmichl, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 544.

¹¹⁸⁾ K problematice platnosti závazných stanovisek dotčených orgánů viz výše kapitola Omezení časové platnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu.

závazné stanovisko. Protože obdobný princip platí i pro závazná stanoviska, jimiž změnil nebo potvrdil nadřízený orgán v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu závazné stanovisko, které podmiňovalo odvoláním napadené rozhodnutí příslušného úřadu, není důvodu, aby odlišná úprava platila pro akt, který vznikl postupem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006. Tento závěr ostatně již zaznívá i v odborné literatuře.¹¹⁹⁾ Je vhodné připomenout, že přezkum zákonnosti závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu, které na základě odvolání měnilo nebo potvrzovalo závazné stanovisko podřízeného dotčeného orgánu, byl možný i za platnosti předchozího znění § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona z roku 2006.¹²⁰⁾

Dle názoru autora je možné postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu přezkoumat i zákonnost v případě, kdy došlo či mělo dojít k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. Je to dáno svým způsobem specifickou situací na úseku památkové péče, kdy lze vydat závazné stanovisko formou rozhodnutí v případě „stavebního“ záměru, který s ohledem na svou nepodrobnost není schopen projednání před stavebním úřadem.¹²¹⁾

Možná varianta tohoto procesního postupu je myslitelná v případě, že došlo k fikci vydání závazného stanoviska, ač mělo dojít k vydání správního rozhodnutí.¹²²⁾ Vadnou formu aktu a možnost konverze aktu dotčeného orgánu již v minulosti řešil poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Ve svém závěru č. 129 poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013 k možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí¹²³⁾ dospěl poradní sbor k níže uvedeným závěrům:

„I. Pokud bylo namísto závazného stanoviska vydáno správní rozhodnutí, může dojít ke konverzi rozhodnutí na základě postupu podle § 157 správního řádu na závazné stanovisko.

II. V případě, že je vydáno závazné stanovisko namísto správního rozhodnutí, nadřízený správní orgán takové závazné stanovisko zruší v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu, a věc poté vrátí podřízenému správnímu orgánu k provedení (nového) správního řízení.“¹²⁴⁾

Jde-li tak o případ konverze fiktivního závazného stanoviska na rozhodnutí, nelze s ohledem na výše uvedený závěr poradního sboru ministra vnitra ani cestu přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu zcela vyloučit.

¹¹⁹⁾ Vedral, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 49.

¹²⁰⁾ K této problematice viz výše kapitola Omezení přezkumu zákonnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020.

¹²¹⁾ K tomu viz výše kapitola Případy, kdy fikce vydání souhlasného závazného stanoviska nemůže na úseku státní památkové péče nastat.

¹²²⁾ K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 234/2020 – 21 ze dne 16. 12. 2020.

¹²³⁾ Viz <https://www.mvcr.cz/soubor/129-2013-k-moznosti-konverze-zavazneho-stanoviska-a-spravniho-rozhodnuti.aspx>, vyhledáno dne 20. 3. 2022.

¹²⁴⁾ Daná problematika je nyní upravena v § 149 odst. 8 správního řádu.

Alternativní cestou by za tohoto stavu mohlo být opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, nicméně nelze vyloučit, že tohoto opatření se jak prvoinstanční orgán, tak žadatel, který bude tvrdit, že „*disponuje*“ fiktivním závazným stanoviskem, aktivně dovolávat nebudou. Zejména z hlediska žadatele, který se domnívá, že disponuje jakýmsi oprávněním, je tato cesta sporná a bez opravných prostředků. Tato cesta by odporovala i logice, na které je postaven výše uvedený závěr poradního sboru ministra vnitra.

Závazné stanovisko orgánu státní památkové péče ve vazbě na stavební zákon z roku 2021

Dne 29. 7. 2021 byl spolu se stavebním zákonem z roku 2021 ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Tento zákon nabývá jako celek účinnosti dne 1. 7. 2023 a od zmíněného data mimo jiné mění ve své části třetí i zákon o státní památkové péči.¹²⁵⁾

Významná část působnosti dotčených orgánů byla integrována do státní stavební správy. Navzdory základnímu záměru v době přípravy věcného záměru stavebního zákona¹²⁶⁾ však zůstává, byť ve výrazně okleštěné podobě, zachován institut tzv. dotčených orgánů,¹²⁷⁾ což jsou orgány chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu budou při povolování staveb mít výstupy například hasičského záchranného sboru kraje, obecního úřadu obce s rozšířenou působností a krajského úřadu jako orgánů státní památkové péče nebo Státní veterinární správy. Formu vyjádření¹²⁸⁾ pak budou mít například akty obvodního báňského úřadu, Policie ČR, Ministerstva dopravy, Státní energetické inspekce, Ministerstva zdravotnictví nebo Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Agentura ochrany přírody a krajiny a správy národních parků budou jako dotčené orgány vydávat souhlasy.¹²⁹⁾

¹²⁵⁾ Závěr o nabytí účinnosti zákona č. 284/2021 Sb. je však s ohledem na následně schválený zákon č. 195/2022 Sb. platný jen z části. Na základě zákona č. 195/2022 Sb. byl do stavebního zákona z roku 2021 vložen § 334a odst. 3, který zní: „*Ve věcech týkajících se záměrů podle tohoto zákona se v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů s výjimkou věcí týkajících se vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb.*“ Přechodným obdobím podle § 334a odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 je pak období od 1. července 2023 do 30. června 2024.

¹²⁶⁾ Již věcný záměr stavebního zákona schválený usnesením vlády č. 448 ze dne 24. 6. 2019 dokládá skutečnost, že působnost dotčených orgánů nebude beze zbytku včleněna do působnosti nové soustavy stavebních úřadů, viz s. 81 a násl. věcného záměru stavebního zákona, zdroj: <<https://1url.cz/KrN4l>> [cit.19. 3. 2022].

¹²⁷⁾ Okruh těchto orgánů vyplývá zejména ze zákona č. 284/2021 Sb.

¹²⁸⁾ Jde o vyjádření ve smyslu části čtvrté správního řádu. Specifickou a podrobnější úpravu vyjádření pro účely povolování staveb pak obsahují zejména § 175, § 176 a § 178 stavebního zákona z roku 2021.

¹²⁹⁾ Protože tento pojem nahradil spojení „závazné stanovisko“, nemělo by zřejmě jít o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu.

Zákon č. 284/2021 Sb. přinesl i řešení pro památkovou péči letitého úkolu,¹³⁰⁾ jak se vypořádat s problematickým užíváním pojmu „závazné stanovisko“ podle § 14 zákona o státní památkové péči.¹³¹⁾ Nově zákon o státní památkové péči používá závazné stanovisko pouze v duchu, jak je upraveno v § 149 správního řádu. Zvolené řešení možná není úplně elegantní, ale odstraňuje zmíněný letitý terminologický problém. V místech, kdy byl pojem „závazné stanovisko“ používán s vědomím možné alternativní formy, byl nahrazen spojením „rozhodnutí nebo závazné stanovisko“.

Dělicí kritérium pro to, kdy orgán státní památkové péče vydává rozhodnutí a kdy závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péči, je nově upraveno v § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči, namísto dosavadního § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči. Toto řešení co do základní konstrukce není zásadně odlišné od stávající právní úpravy. Orgán státní památkové péče vydává závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči v případech, navazuje-li na jeho postup rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona; v ostatních případech vydává orgán státní památkové péče rozhodnutí. Je třeba zdůraznit, že stavební zákon z roku 2021 již nepředpokládá zjednodušující formy posouzení v podobě souhlasů, možnost nahrazení rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou nebo postup, kdy by stavbu povoloval autorizovaný inspektor.¹³²⁾ To je také důvod, proč závěry správních soudů popsané ve druhé kapitole tohoto článku mají časově omezený význam.

Analogicky jako v případě dosavadní úpravy v § 14 zákona o státní památkové péči bude mít i souhlas s přemístěním stavby podle § 18 odst. 1 zákona o státní památkové péči dvě možné formy. Souhlas podle § 18 odst. 1, je-li vydán krajským úřadem ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je rozhodnutím ve správním řízení, jinak je závazným stanoviskem, což nově upravuje § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči. V ostatních otázkách zůstává tato problematika nezměněna.¹³³⁾

Ačkoli to může na první pohled působit odtažitě, je třeba konstatovat, že stavební zákon z roku 2021 v části čtvrté pracuje se zájmy na ochraně

¹³⁰⁾ Usnesením vlády č. 1397 ze dne 16. listopadu 2009 byl schválen materiál Ministerstva vnitra - Harmonogram prací při realizaci Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek. Z tohoto usnesení vyplynul Ministerstvu kultury úkol nahradit v zákoně o státní památkové péči pojem „závazné stanovisko“ tam, kde je tento pojem užíván ve významu odlišném, než v jakém je používán správním řádem, jiným pojmem. Opakované snahy Ministerstva kultury o řešení tohoto problému byly až do přijetí zákona č. 284/2021 Sb. neúspěšné.

¹³¹⁾ Blíže k této problematice Zidek, M.: *Závazné stanovisko v památkové péči*, c. d.

¹³²⁾ K postavení autorizovaného inspektora podle stavebního zákona z roku 2021 viz zejména § 284 stavebního zákona.

¹³³⁾ K dosavadní právní úpravě viz např. in: ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J.: *Zákon o státní památkové péči*. c. d., s. 271 – 281.

architektonického a archeologického dědictví.¹³⁴⁾ ¹³⁵⁾ Lze tak konstatovat, že součástí zákonné úpravy stavebního zákona z roku 2021 se stala ustanovení, u kterých není sporu, že dávají v porovnání s úpravou obsaženou ve stavebním zákoně z roku 2006 větší prostor pro uplatňování závazků ČR, které vyplývají z mezinárodních úmluv chránících nemovité kulturní dědictví.¹³⁶⁾ Podstatný v této souvislosti je pak mimo jiné fakt, že tyto limity jsou přímo navázány na rozhodovací pravomoc stavebních úřadů. Za tohoto stavu by pominutí potřeby ochrany např. architektonického dědictví nebylo možné řešit prostým odkazem na fiktivní závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, pokud by např. umístění stavby bylo v rozporu s kulturně historickou nebo architektonickou hodnotou místa podle § 143 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021. Šlo by o vadu zákonnosti samotného povolení záměru, byť fikce vydání souhlasného závazného stanoviska by z čistě formálního hlediska mohla svědčit o opaku. Založení hmotně právních předpokladů pro rozhodování stavebního úřadu při povolování záměru, tak může z hlediska zákonnosti takového povolení s ohledem na nedodržení požadavků stavebního práva hmotného představovat jistou pojistku i v případě, kdy nastane fikce vydání kladného a bezpodmínečného závazného stanoviska dotčeného orgánu, se kterou stavební zákon z roku 2021 rovněž počítá.

Z pohledu zájmů státní památkové péče je třeba shrnout, že problematika ochrany tohoto dotčeného veřejného zájmu v rámci povolování záměru stavebním úřadem je podle zákona o státní památkové péči řešena:

- a) závazným stanoviskem je tento veřejný zájem hájen ze strany dosavadních orgánů státní památkové péče,¹³⁷⁾ při obnově kulturní památky, národní kulturní památky nebo při regulaci zásahů¹³⁸⁾ na nemovitosti, která není

¹³⁴⁾ V souladu s § 139 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 se vymezují pozemky a stanovují se podmínky pro jejich využití mimo jiné s ohledem na charakter území, architektonickou, kulturně historickou nebo archeologickou hodnotu území. Stavby se v souladu s § 143 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 umísťují též s ohledem na charakter území, urbanistickou, architektonickou, kulturně historickou nebo archeologickou hodnotu území. Z pohledu dochovaných hodnot je významné, že změnou stavby nesmí být podle § 143 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 narušeny mimo jiné kulturně historické, urbanistické nebo architektonické hodnoty daného místa a nesmí dojít k narušení architektonické jednoty celku. Odstupy staveb musí podle § 144 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 splňovat požadavky urbanistické, architektonické a také požadavky stanovené jinými právními předpisy, mezi které nesporně patří i požadavek čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikované pod č. 73/2000 Sb. m. s.

¹³⁵⁾ Pro tato ustanovení je významné předchozí zavedení pojmu charakter území, upraveného v § 41 stavebního zákona z roku 2021.

¹³⁶⁾ Jde zejména o Úmluvu o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, publikovanou pod č. 159/1991 Sb., Úmluvu o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikovanou pod č. 73/2000 Sb. m. s. a Úmluvu o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidovanou), publikovanou pod č. 99/2000 Sb. m. s.

¹³⁷⁾ Těmito orgány jsou obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, Kancelář prezidenta republiky, a to v případě obnovy kulturní památky, obnovy národní kulturní památky, popř. Ministerstvo kultury podle § 26 odst. 3 zákona o státní památkové péči,

kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci nebo v památkové zóně,

- b) správním rozhodnutím (tj. povolením záměru), kdy je tento veřejný zájem hájen stavebním úřadem, a to v případě záměrů podle § 17a odst. 1 a 4 zákona o státní památkové péči na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v ochranných pásmech podle § 17 zákona o státní památkové péči.¹³⁹⁾

Je vhodné uvést, že ustanovení § 44a odst. 4 zákona o státní památkové péči řeší případ pozitivního konfliktu dotčených orgánů státní památkové péče v případě, kdy se nemovitost, která není kulturní památkou, nachází na území památkové rezervace, popř. památkové zóny a současně na území ochranného pásma nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky nebo jiné památkové rezervace, popř. jiné památkové zóny.¹⁴⁰⁾ V takových případech je dotčeným orgánem státní památkové péče obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Pojem „závazné stanovisko“ tak v souvislosti s přijetím stavebního zákona z roku 2021 již nebude navázán na regulaci nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v ochranných pásmech podle § 17 zákona o státní památkové péči.¹⁴¹⁾

Na postup dotčeného orgánu státní památkové péče se tak nevztahují ustanovení stavebního zákona z roku 2021, která výslovně upravují výlučně vyjádření nebo koordinované vyjádření (§ 175 a § 176 stavebního zákona z roku 2021). V případě žádosti i o závazné stanovisko platí speciální úprava obsažená v § 177 a § 178 stavebního zákona z roku 2021 a má přednost před úpravou obsaženou v § 149 odst. 4 a 5 správního řádu. Obsahově však úprava obsažená v uvedených ustanoveních stavebního zákona z roku 2021 pro závazná stanoviska žádnou podstatnou odchylku od správního řádu nepředstavuje. Fakticky tedy v případě podání žádosti, výzvy k odstranění vad žádosti, následků této výzvy i lhůty pro vydání závazného stanoviska jde o úpravu, se kterou se musí státní památková péče potýkat již od 1. 1. 2021 v souvislosti s přijetím novely liniového zákona, která byla popsána v předchozích kapitolách.¹⁴²⁾ V dalším textu se již hovoří pouze o tom

jde-li při posuzování zralosti projektů společného zájmu energetické infrastruktury (jde již o stávající zmocnění Ministerstva kultury, k této problematice viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSON, J.: *Zákon o státní památkové péči*. c. d., s. 328).

¹³⁸⁾ Viz § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

¹³⁹⁾ Podrobněji k této problematice viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.: *Změny v zákoně o státní památkové péči po přijetí nového stavebního zákona*, c. d.

¹⁴⁰⁾ Typickým příkladem může být ochranné pásmo pražské památkové rezervace, na jehož území se nachází hned několik památkových zón.

¹⁴¹⁾ Toto řešení by mohlo být dotčeno v důsledku novely zákona o státní památkové péči navržené v souvislosti s novelou stavebního zákona z roku 2021, která byla do připomínkového řízení předložena dne 7. 4. 2022, viz <<https://1url.cz/CrN44>>[cit. 3. 8. 2022].

¹⁴²⁾ K této problematice viz rovněž ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.: *Památková péče po novele liniového zákona*, c. d.

výstupu, který je výstupem dotčeného orgánu státní památkové péče, tj. o závazném stanovisku. Stavební zákon z roku 2021 však současně řeší i vyjádření a koordinovaná vyjádření.

Ustanovení § 177 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 upravuje obsahové náležitosti žádosti o závazné stanovisko a v tomto případě mimo jiné výslovně upravuje, že žádost obsahuje dokumentaci pro povolení záměru nebo dokumentaci odstranění stavby.¹⁴³⁾ Jde tak o potvrzení skutečnosti, která byla dosud dovozována jen interpretačně.¹⁴⁴⁾ I tato dokumentace může být vložena do evidence elektronických dokumentací podle § 271 stavebního zákona z roku 2021 a žadatel pak na ni pouze odkáže. Do této evidence má podle § 272 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 přístup mimo jiné ten, kdo se k ní má vyjádřit podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu. Mezi tyto osoby tak logicky patří i dotčené orgány.¹⁴⁵⁾

Nemá-li žádost o závazné stanovisko stanovené náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, vyzve dotčený orgán podle § 177 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 žadatele k odstranění vad žádosti. Poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků žádosti. Tato lhůta nemá vliv na plynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska, respektive stanovení lhůty k odstranění vad žádosti nepovede k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska. Po dobu odstraňování vad žádosti lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží.

Neodstraní-li žadatel vady žádosti, dotčený orgán nevydává závazné stanovisko.¹⁴⁶⁾ Dotčený orgán v této věci podle § 177 odst. 3 věty první stavebního zákona z roku 2021 písemně sdělí žadateli, že závazné stanovisko v dané věci nemůže být vydáno. Nevydává se zde usnesení, nelze proti přípisu brojit řádnými opravnými prostředky, maximálně je možný přezkum postupem dle § 156 odst. 1 správního řádu. Obsahově totožná žádost o vydání závazného stanoviska může být podána znovu, protože nepůjde o překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu.

Teprve až když žadatel odstraní vady své žádosti, začíná běžet lhůta pro

¹⁴³⁾ V tomto případě je po terminologické stránce stavební zákon z roku 2021 poněkud nedůsledný, neboť nehovoří o tom, kterou dokumentaci ve smyslu § 157 stavebního zákona z roku 2021 měl zákonodárce na mysli. Lze se domnívat, že jde o dokumentaci ve smyslu § 157 odst. 1 písm. a), b), c) a e) stavebního zákona z roku 2021, neboť ke všem těmto dokumentacím se mohou dotčené orgány vyjadřovat ve vazbě na jednotlivé postupy podle stavebního zákona z roku 2021.

¹⁴⁴⁾ Viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSON, J.: *Zákon o státní památkové péči*. c. d., s. 153.

¹⁴⁵⁾ S ohledem na specifické postavení Národního památkového ústavu bylo jeho oprávnění přístupu do této evidence možná duplicitně zakotveno ještě v § 32 odst. 2 písm. j) zákona o státní památkové péči.

¹⁴⁶⁾ Zákonodárce zde zvolil pro žadatele procesně přísnější postup, než předpokládá správní řád, který v § 149 odst. 5 větě druhé konstatuje, že musí jít o vady, které brání vydání závazného stanoviska. Podle správního řádu tak nejde automaticky o jakoukoli vadu. Stavební zákon z roku 2021 staví důvod pro sdělení o nevydání závazného stanoviska pouze na skutečnosti, že vady nebyly ve stanovené lhůtě odstraněny.

vydání závazného stanoviska. Lhůta pro vydání závazného stanoviska se podle § 177 odst. 3 závěrečné věty stavebního zákona z roku 2021 rozběhne až ve chvíli, kdy se žádost stane bezvadnou. Datum, kdy byla podaná původní (neúplná či jinak vadná) žádost, nehraje z hlediska běhu lhůty pro možnost fikce vydání souhlasného závazného stanoviska žádnou roli. I v případě, že žadatel v dané lhůtě vady neodstranil úplně, se může z pohledu žadatele doplňujícím podáním lhůta opět rozběhnout. K tomu, aby se lhůta pro vydání fiktivního závazného stanoviska, byť neúplným podáním, nerozběhla, musí dotčený orgán žadatele opětovně vyzvat k odstranění dosud neodstraněných či nových vad postupem podle § 177 odst. 3 věty první stavebního zákona z roku 2021.

Závazné stanovisko dotčeného orgánu státní památkové péče musí být podle § 178 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 vydáno v základní lhůtě 30 dnů ode dne podání žádosti, popř. jejího bezvadného doplnění. Základní lhůtu 30 dní pro vydání závazného stanoviska může dotčený orgán podle § 178 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 prodloužit usnesením poznamenaným do spisu až o dalších 30 dnů. Jak již bylo zmíněno výše jde o obsahovou změnu oproti stávající úpravě stavebního zákona z roku 2006. Je otázkou, nakolik sám zákonodárce vnímal tuto změnu jako změnu koncepční a nakolik šlo v tomto případě o vůli vyjádřit jinými slovy totéž. Pro druhý závěr svědčí metodika Ministerstva pro místní rozvoj,¹⁴⁷⁾ kdy v případě obou stavebních zákonů je toto řešení z hlediska lhůt představováno totožně jako „30 dnů + až dalších 30 dnů“.

Na rozdíl od stávající úpravy obsažené v § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 nepředpokládá § 178 stavebního zákon z roku 2021 povinnost dotčeného orgánu o tomto prodloužení lhůty žadatele vyrozumět. Tato povinnost však vyplývá z § 76 odst. 3 správního řádu a je tak již ve stávající úpravě nadbytečnou.¹⁴⁸⁾ Předpokladem pro prodloužení lhůty je důvod uvedený v § 178 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021, tj. je nařízeno ohledání na místě¹⁴⁹⁾ nebo jde o zvlášť složitý případ.¹⁵⁰⁾

V základní lhůtě nebo v prodloužené lhůtě pro vydání závazného stanoviska musejí být splněny všechny zákonné předpoklady pro vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, tj. musí být nejen vyžádáno

¹⁴⁷⁾ Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR „Změny v právní úpravě závazných stanovisek dotčených orgánů v režimu stavebního zákona a správního řádu od 1. ledna 2021“ <<https://lurl.cz/ProDx>> [cit. 21. 3. 2022].

¹⁴⁸⁾ Může jít o stejný důvod, pro který Josef Vedral shledal tuto úpravu § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 s ohledem na § 76 odst. 3 správního řádu jako nadbytečnou. Viz VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 36.

¹⁴⁹⁾ Viz § 54 správního řádu.

¹⁵⁰⁾ Co je zvlášť složitým případem stavební zákon z roku 2021 a ostatně ani správní řád neupravují. Je třeba obsah tohoto neurčitého právního pojmu pro jednotlivý případ vysvětlit v usnesení, kterým se z tohoto důvodu lhůta pro vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu prodlužuje.

písemné vyjádření Národního památkového ústavu podle § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči, ale toto písemné vyjádření musí být doručeno orgánu státní památkové péče s takovým předstihem, aby bylo možné vlastní závazné stanovisko zpracovat. Případně musí marně uplynout lhůta 20 dní pro doručení písemného vyjádření odborné organizace státní památkové péče.¹⁵¹⁾

V souladu s § 71 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 154 téhož zákona je třeba pojem „vydání závazného stanoviska“ spojovat se dnem, kdy je stejnopis závazného stanoviska předán k doručení žadateli podle § 19 správního řádu. Danému výkladu svědčí i to, že o vydání, respektive nevydání závazného stanoviska dotčeného orgánu hovoří v § 178 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021.

Úprava, která v § 178 odst. 4 stavebního zákona z roku 2021 popisuje případy, kdy nemůže nastat fikce vydání souhlasného závazného stanoviska, se na závazná stanoviska orgánu státní památkové péče nevztahuje.¹⁵²⁾

Stavební zákon z roku 2021 upravuje v § 179 specifickou formu přezkumu fiktivního závazného stanoviska prvoinstančního dotčeného orgánu, které vzniklo podle § 178 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 v důsledku marného uplynutí lhůty. V mnoha ohledech je tato úprava vědomě shodná se stávající úpravou v § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006.¹⁵³⁾ Proto je také v mnoha ohledech využitelná i odborná literatura k této problematice upravené již ve stavebním zákoně z roku 2006.¹⁵⁴⁾

Důvodem přezkumu a zároveň zrušení fiktivního závazného stanoviska je podle § 179 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 skutečnost, že nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. Stavební zákon z roku 2021 ani správní řád nestanoví žádný povinný procesní krok, kterým by nadřízený dotčený orgán oznamoval zahájení postupu podle § 179 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021, a je tak

¹⁵¹⁾ K této problematice podrobněji viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.: *Památková péče po novele liniového zákona*, c. d.

¹⁵²⁾ Jde o obdobné případy, které zná § 4 odst. 12 stavebního zákona z roku 2006, v tomto směru lze odkázat např. na ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.: *Památková péče po novele liniového zákona*, c. d.

¹⁵³⁾ Důvodová zpráva stavebního zákona z roku 2021 výslovně konstatuje, že jde o obdobný princip, jako je zakotven v novele zákona č. 183/2006 Sb., provedené spolu s novelou zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Důvodová zpráva stavebního zákona z roku 2021, zvláštní část, K § 179 (Nové vyjádření, koordinované vyjádření a závazné stanovisko dotčeného orgánu) <<https://1url.cz/srohZ>> [cit. 19. 3. 2022].

¹⁵⁴⁾ Zmínit lze zejména články KORBEL, F.; HLAVIČKA, J.; BURYAN, J.; FIKAR, J.: *Stavební právo se od ledna dočká změn*, c. d., ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.: *Památková péče po novele liniového zákona*, c. d. JELÍNKOVÁ, J.: *Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otázky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny*, c. d., FRANKOVÁ, M.: *Změny v právní úpravě závazných stanovisek*, c. d., PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d. nebo VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d.

možné, že první úkon, který bude původnímu žadateli v této věci doručen, bude až finální akt spočívající ve zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho nahrazení novým závazným stanoviskem.

Pokud nebyly naplněny předpoklady pro vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, nadřízený orgán dotčeného orgánu zruší toto závazné stanovisko a sám vydá nové závazné stanovisko ve věci. Důvodem pro zrušení fiktivního souhlasného závazného stanoviska a vydání nového závazného stanoviska ve věci nadřízeným dotčeným orgánem může být i jeho věcná nesprávnost. Zde by nemělo jít jen o hlediska zákonnosti, což je ovšem limitující z hlediska otázky, zda a kdy lze fiktivní závazné stanovisko přezkoumat z hlediska zákonnosti v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu.

Zrušit fiktivní závazné stanovisko a vydat nové závazné stanovisko může nadřízený dotčený orgán v souladu s § 179 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 do vydání rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem. V souladu s § 71 odst. 2 správního řádu je třeba pojem „vydání rozhodnutí“ spojovat se dnem, kdy je stejnopis rozhodnutí předán k doručení žadateli podle § 19 správního řádu.¹⁵⁵⁾ V tomto směru je úprava obsažená v § 179 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 odlišná od úpravy v § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006, který lhůtu pro tento specifický přezkum omezuje až 6 měsíci od nabytí rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

Je tak zásadní otázkou, zda úprava podle § 179 stavebního zákona z roku 2021 je speciální k úpravě podle § 149 odst. 8 správního řádu, jako je tomu podle odborné literatury nyní.¹⁵⁶⁾ Tři okolnosti svědčí o opačném závěru, tedy že i přezkum zákonnosti fiktivního závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu nově možný bude.¹⁵⁷⁾ První okolností je skutečnost, že v tomto případě stavební zákon z roku 2021 výslovně neupravuje vyluku z úpravy dle správního řádu, což v řadě jiných případů činí.¹⁵⁸⁾ Dále je přezkum podle § 179 stavebního zákona z roku 2021 širší, neboť dává fakticky prostor i pro správní uvážení a přezkum věcné správnosti a nikoli pouze zákonnosti, byť tato otázka v případě absence odůvodnění fiktivního závazného stanoviska může být sporná. Třetí okolností je časový úsek, v jehož rámci mohou být přezkumy provedeny. Přezkum podle § 179 stavebního zákona z roku 2021 je omezen vydáním prvoinstančního rozhodnutí stavebního úřadu. Přezkum zákonnosti závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu je spojen se lhůtou jednoho roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, které bylo

¹⁵⁵⁾ Josef Staša ke spojení „vydání rozhodnutí“ doplňuje, že v případě podání odvolání jde o lhůtu do vydání rozhodnutí o odvolání. Viz STAŠA, J.: V mezech stavebního zákona. In: *Stavební právo. Bulletin*, č. 3/2021, s. 82 – 89, ISSN 1211-6386.

¹⁵⁶⁾ Viz např. PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d. nebo ZÍDEK, M., TUPÝ, M.: *Památková péče po novele liniového zákona*, c. d.

¹⁵⁷⁾ STAŠA, J.: V mezech stavebního zákona, In: *Stavební právo. Bulletin*, c. d.

¹⁵⁸⁾ Viz např. § 97 odst. 4, § 295 odst. 5, § 311 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2021.

závazným stanoviskem podmíněno. Ačkoli možná bylo záměrem předkladatele výluky dosáhnout,¹⁵⁹⁾ je tento fakt spíše přáním, které nemá v aktuální podobě stavebního zákona z roku 2021 a správního řádu jednoznačnou oporu. Tato úvaha má pak ještě větší význam ve chvíli, kdy si uvědomíme, že lhůta je stanovena ve vazbě na prvoinstanční rozhodnutí stavebního úřadu a toto omezení tedy konstatuje, že fiktivní závazné stanovisko nelze tímto postupem zrušit, ale zejména fakticky změnit jeho závěry kdykoli po vydání rozhodnutí stavebního úřadu.

I s ohledem na stanovení lhůty ke zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho nahrazení novým závazným stanoviskem se v této souvislosti nabízí otázka, zda bude možné fiktivní závazné stanovisko přezkoumat v odvolacím řízení podle § 149 odst. 7 správního řádu, jak to výše popisuje kapitola Odvolání směřující do fiktivního závazného stanoviska. Výklad, že fiktivní závazné stanovisko nebude moci za tohoto stavu nadřízený dotčený orgán ani změnit ani potvrdit, není zcela vyloučený. Zde si dovolí autor odkázat na závěry rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 73/2020 – 54 ze dne 2. 9. 2020, jehož obsah je popsán výše v kapitole Omezení přezkumu zákonnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020. Josef Vedral dospěl ve vztahu ke stavebnímu zákonu z roku 2006 k závěru, že postup podle § 149 odst. 7 i ve vztahu k fiktivnímu závaznému stanovisku nyní možný je,¹⁶⁰⁾ je ale třeba současně dodat, že nyní nedochází ke konfliktu zmíněných lhůt, kterou úprava podle § 4 odst. 10 stavebního zákona z roku 2006 váže až na právní moc rozhodnutí stavebního úřadu. Josef Staša v této souvislosti konstatuje, že spojení do vydání rozhodnutí je třeba vztáhnout i k odvolacímu řízení, nekonstatuje však, že by toto ustanovení užití § 149 odst. 7 správního řádu vylučovalo.¹⁶¹⁾ S ohledem na podmínky změny fiktivního závazného stanoviska podle § 179 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 pak nelze vyloučit ani ty situace, kdy z věcného hlediska bude souhlasný a bezpodmínečný závěr závazného stanoviska třeba potvrdit.¹⁶²⁾ Pak se již speciální úprava obsažená v § 179 stavebního zákona z roku 2021 neuplatní, a tedy věcný prostor pro postup podle § 149 odst. 7 správního řádu zde za tohoto stavu nesporně je.

¹⁵⁹⁾ Důvodová zpráva k této problematice uvádí pouze, že z důvodu právní jistoty lze však nové vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko vydat do vydání rozhodnutí, pro které bylo vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko podkladem. O přezkumu zákonnosti závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu však i důvodová zpráva stavebního zákona z roku 2021 nehovoří. Důvodová zpráva stavebního zákona z roku 2021, zvláštní část, K § 179 (Nové vyjádření, koordinované vyjádření a závazné stanovisko dotčeného orgánu) <<https://1url.cz/srohZ>> [cit. 20. 3. 2022].

¹⁶⁰⁾ Viz též VEDRAL, J.: *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*, c. d., s. 48 – 49 nebo PETRMICHL, V.: *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*, c. d., s. 548 – 549.

¹⁶¹⁾ STAŠA, J.: V mezičasech stavebního zákona, In: *Stavební právo. Bulletin*, c. d.

¹⁶²⁾ K této problematice viz výše v kapitole Odvolání směřující do fiktivního závazného stanoviska.

Pokud je tedy vnímána nová úprava stavebního zákona z roku 2021 jako přehlednější a jednoznačnější,¹⁶³⁾ minimálně ve vztahu k výše rozebrané problematice jednoznačně platí opak. V tomto směru logicky literatura k fikci podle stavebního zákona z roku 2006 nemůže dát odpověď a je to opět jedno z dalších nosných témat, kde nás čeká zřejmě smršť názorů, jejichž závěry si v tuto chvíli autor tohoto článku nedovoluje ani odhadnout.

Na tomto místě je současně třeba připomenout, co stavební zákon z roku 2021 v této souvislosti zcela opustil. Stavební zákon z roku 2021 i s ohledem na obecně prosazovaný koncept integrace působnosti dotčených orgánů do působnosti státní stavební správy opustil pojem „koordinované závazné stanovisko“. Dosavadní aplikační praxe spojená s tímto pojmem¹⁶⁴⁾ se podle aktuální podoby stavebního zákona z roku 2021 již neuplatní.¹⁶⁵⁾

Další obecně platnou novinkou je zavedení fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek ve vazbě na úkon stavebního úřadu.¹⁶⁶⁾ Žádost o povolení záměru musí (vedle obecných náležitostí žádosti podle správního řádu) obsahovat náležitosti a přílohy podle § 184 stavebního zákona z roku 2021. Ustanovení § 184 odst. 2 písm. e) stavebního zákona z roku 2021 stanoví, že jednou z povinných příloh žádosti jsou závazná stanoviska dotčených orgánů. Ustanovení § 184 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 pamatuje specifickým postupem na absenci závazného stanoviska dotčeného orgánu v žádosti. Takováto absence není vadou žádosti a je povinností stavebního úřadu vyžádat si toto závazné stanovisko přímo od dotčeného orgánu. Momentem vyžádání závazného stanoviska se rozbíhá lhůta, jejímž marným uplynutím dojde k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

Za tohoto stavu je otázkou, které z nástrojů popsaných v přechozím textu může dotčený orgán použít. Lze se domnívat, že lze využít postup podle § 178 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021, tj. prodloužení lhůty pro vydání závazného stanoviska, se kterou nesporně počítá ustanovení § 178 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021, na které výslovně odkazuje § 184 odst. 4 stavebního zákona z roku 2021. Otázka postupu podle § 177 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 je již sporná, tj. odstranění vad žádosti. Na odstranění vad žádosti o povolení záměru pamatuje ustanovení § 185

¹⁶³⁾ PRŮCHA, P.: Nový stavební zákon. In: *Právo a bezpečnost* 3/2021, s. 34 – 64, ISSN 2336–5323.

¹⁶⁴⁾ K této problematice blíže viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J.: *Zákon o státní památkové péči*, c. d., s. 178 – 182.

¹⁶⁵⁾ Viz body 227 až 231 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a některé další související zákony, které opětovně zavedení tohoto pojmu do § 176 stavebního zákona z roku 2021 <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCD9C8636>> [cit. 3. 8. 2022].

¹⁶⁶⁾ Tato úprava je pro omezený okruh záměrů řešena v § 2 odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů; blíže výše v poznámce pod čarou č. 98.

stavebního zákona z roku 2021 a nelze předpokládat, že by tento postup mohl ve vazbě na § 177 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 dublovat každý dotčený orgán samostatně. Stejně tak zde chybí ve vztahu ke stavebnímu úřadu zakotvení možnosti nevydání závazného stanoviska. Lze se tak domnívat, že prostor pro odstranění vad žádosti za tohoto stavu dotčenému orgánu stavební zákon z roku 2021 neposkytuje a že v tomto případě nelze postup podle § 177 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 využít. Současně je třeba připomenout, že základním předpokladem pro postup podle § 184 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 je skutečnost, že součástí žádosti je dokumentace, kterou stavební zákon z roku 2021 vyžaduje. Není-li tomu tak, pak stavební úřad podle § 185 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021 žádost vůbec neprojedná a usnesením ji odloží. V tomto případě zjevně nejde o vadu žádosti, k jejímuž odstranění by mohl stavební úřad žadatele vyzvat a umožnit mu její odstranění podle § 185 odst. 1 a 2 stavebního zákona z roku 2021, a stavební zákon u této vady stanoví jiný postup. S ohledem na výše uvedené by tak měly být splněny předpoklady, aby v otázce věcného návrhu řešení, které má dotčený orgán posoudit závazným stanoviskem, bylo jasno ve chvíli, kdy se na něj obrátí stavební úřad podle § 184 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021. Dotčený orgán státní památkové péče v tomto případě vydává své závazné stanovisko s oporou v § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči.¹⁶⁷⁾

Tím, že si stavební úřad vyžádal závazné stanovisko dotčeného orgánu podle § 184 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021, se staví lhůta pro vydání povolení záměru, a to nejpozději do doby, kdy dojde k marnému uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska.

Úprava vydávání závazného stanoviska dotčeného orgánu se netýká jen problematiky povolování záměru.

Náležitosti žádosti o kolaudační rozhodnutí upravuje § 232 stavebního zákona z roku 2021 a mimo jiné předpokládá, že přílohou žádosti je i závazné stanovisko dotčeného orgánu, pokud ho stavební zákon z roku 2021 nebo jiný zákon vyžaduje. V případě staveb, které jsou kulturní památkou nebo se nacházejí v památkové rezervaci nebo v památkové zóně, ač samy kulturní památkou nejsou, vyplývá požadavek vydání závazného stanoviska z § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Není-li součástí žádosti závazné

¹⁶⁷⁾ V tomto směru lze odkázat na stávající výkladovou literaturu k tomuto ustanovení. Je třeba však připomenout, že v důsledku přijetí zákona č. 284/2021 Sb. došlo ke změně počtu odstavců v § 11 zákona o státní památkové péči a zmíněný odstavec je ve znění zákona o státní památkové péči účinném do 30. 6. 2023 označen jako třetí odstavec. Viz např. Komentář k § 11, kapitoly VI. Závazná stanoviska pro rozhodnutí jiných správních orgánů, pokud rozhodnutím mohou být dotčeny kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, až VIII. Závazné stanovisko ve věcech, ve kterých žadatel nevyhovuje požadavkům podle § 14 zák. o st. památkové péči, KLUSOŇ, J.; TUPÝ, M.; ZÍDEK, M.: *Zákon o státní památkové péči: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-3-20]. ASPI_ID KO20_p11987CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X. Zdroj: <<https://1url.cz/LrN4Y>> [cit. 20. 3. 2022].

stanovisko dotčeného orgánu, vyžádá si je u dotčeného orgánu stavební úřad podle § 184 odst. 3 ve spojení s § 246 stavebního zákona z roku 2021.

Stavební zákon z roku 2021 celkem logicky rozlišuje dvě základní změny v užívání stavby, a to změnu, která vyžaduje stavební úpravy, a změnu, která stavební úpravy nevyžaduje. Jde-li o změnu, která vyžaduje stavební úpravu, pak se tato změna v užívání povoluje obdobně, jako se povoluje záměr, jak vyplývá z § 242 odst. 2 nebo § 243 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021. Náležitosti žádosti o povolení změny v užívání stavby, která nevyžaduje stavební úpravu, stanoví § 239 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2021 a mezi součástí žádosti patří i závazné stanovisko dotčeného orgánu, je-li stavebním zákonem z roku 2021 nebo jiným právním předpisem vyžadováno. V případě staveb, které jsou kulturní památkou nebo se nacházejí v památkové rezervaci nebo v památkové zóně, ač samy kulturní památkou nejsou, vyplývá požadavek vydání závazného stanoviska z § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Není-li součástí žádosti závazné stanovisko dotčeného orgánu, vyžádá si je u dotčeného orgánu stavební úřad podle § 184 odst. 3 ve spojení s § 246 stavebního zákona z roku 2021. V případě změny v užívání stavby nabízí § 241 stavebního zákona z roku 2021 možnost zrychleného řízení. Jeho předpoklady popisuje § 241 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 a je výčtem toho, čeho všeho se změna v užívání stavby nesmí dotknout či co nevyžaduje. Jedním z důvodů je, že změna v užívání stavby nevyžaduje podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů, což předpokládá, že součástí žádosti musejí být v souladu s § 241 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 závazná stanoviska dotčených orgánů.

Jestliže vlastník pozemku, kde se stavba nachází, popř. vlastník stavby zamýšlí odstranit stavbu, která podléhá povolení¹⁶⁸⁾ nebo obsahuje azbest, může ji odstranit pouze na základě povolení odstranění stavby. Náležitosti žádosti upravuje § 248 stavebního zákona z roku 2021, který výslovně vyžaduje, aby součástí žádosti byla mimo jiné i závazná stanoviska dotčených orgánů, pokud je vyžadováno stavebním zákonem z roku 2021 nebo jiným právním předpisem. Není-li součástí žádosti závazné stanovisko, vyžádá si je u dotčeného orgánu stavební úřad podle § 184 odst. 3 ve spojení s § 262 stavebního zákona z roku 2021. U nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci nebo památkové zóně, je potřeba vydání závazného stanoviska zakotvena v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči v případě žádosti vlastníka (správce, uživatele) dotčené nemovitosti a v § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči v případě dožádání stavebního úřadu.

¹⁶⁸⁾ Jde o stavbu, která není uvedena v Příloze č. 1 stavebního zákona z roku 2021; v tomto ustanovení jsou uvedeny stavby, které podle § 171 stavebního zákona z roku 2021 povolení nevyžadují, pozitivní výčet staveb, které povolení vyžadují, stavební zákon z roku 2021 neuvádí.

V souvislosti se zahájením řízení o odstranění stavby vyzve podle § 251 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 stavební úřad povinného¹⁶⁹⁾ k předložení dokumentace pro odstranění stavby a dále mimo jiné k předložení závazných stanovisek dotčených orgánů, pokud jsou vyžadována podle stavebního zákona z roku 2021 nebo jiného právního předpisu. V případě nepředložení požadovaných dokladů opatří si stavební úřad dokumentaci na náklady povinného a sám osloví mimo jiné dotčené orgány. U nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci nebo památkové zóně, je potřeba vydání závazného stanoviska zakotvena v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči v případě žádosti vlastníka (správce, uživatele) dotčené nemovitosti, a v § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči v případě dožádání stavebního úřadu. Protože toto ustanovení dopadá i např. na tzv. černé stavby na kulturních památkách, přichází u kulturních památek v úvahu za stejných předpokladů ustanovení § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

V případě vydávání závazných stanovisek k úpravám nemovitostí, které nejsou kulturními památkami, ale nacházejí se v ochranných pásmech podle § 17 zákona o státní památkové péči, platí podle čl. V odst. 2 zákona č. 284/2021 Sb., že postup v této věci se dokončí podle nové právní úpravy. Dosavadní orgány státní památkové péče budou muset takovou věc bezodkladně předat k dokončení postupu stavebnímu úřadu. Důsledkem této změny pak bude mimo jiné skutečnost, že stavební úřady budou muset v takovýchto případech posoudit dopady na zájmy státní památkové péče plně, neboť lhůta pro případnou fikci již po 1. 7. 2023 nemůže doběhnout a stavební úřady se jí nemohou v těchto „přechodných“ kauzách dovolat.¹⁷⁰⁾

Novela stavebního zákona z roku 2021 a její dopad na problematiku závazného stanoviska orgánu státní památkové péče

Do připomínkového řízení byla dne 7. 4. 2022 předložena novela stavebního zákona z roku 2021¹⁷¹⁾ a současně i návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí).¹⁷²⁾ Je s ohledem na počáteční stav projednání této novely i délku

¹⁶⁹⁾ Povinným je podle § 250 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 vlastník stavby nebo stavebník.

¹⁷⁰⁾ Dá se konstatovat, že u jakékoli žádosti o závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči ve věci posouzení úpravy nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péči, kdy žádost bude podána v průběhu června 2024, již fikce vydání kladného závazného stanoviska nemůže nastat, neboť tato lhůta končí v červenci 2024. Úprava platná v červenci 2023 však s fikcí pro tyto případy v důsledku integrace této působnosti do působnosti státní stavební správy nepočítá a k věcnému posouzení zájmů státní památkové péče tak ze stany stavebního úřadu nesporně bude muset dojít. O roku 2024 se hovoří s ohledem na § 334a stavebního zákona z roku 2021.

¹⁷¹⁾ Viz <<https://1url.cz/ProhB>> [cit. 8. 4. 2022].

¹⁷²⁾ Viz <<https://1url.cz/WrohE>> [cit. 8. 4. 2022].

tohoto článku nerozumné podrobně rozebírat obsah této novely a předpokládané změny v jednotlivých složkových zákonech. Předpokládané změny z hlediska předmětu tohoto článku lze shrnout do následujících bodů:

- změna soustavy stavebních úřadů, která předpokládá opuštění soustavy státní stavební správy a návrat ke stávajícímu modelu smíšeného modelu státní správy,
- v souvislosti s předcházejícím bodem je minimálně na úseku státní památkové péče opuštěna idea institucionální integrace části působnosti orgánů státní památkové péče do soustavy státní stavební správy,¹⁷³⁾
- změna aktu, v němž bude formulován zájem státní památkové péče při úpravách nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péči,¹⁷⁴⁾
- opětovné zavedení koordinovaného závazného stanoviska,¹⁷⁵⁾
- jednotné závazné stanovisko k vlivům záměru na jednotlivé složky životního prostředí zahrnující dva nebo více správních aktů vydaných na základě předpisů upravujících ochranu jednotlivých složek životního prostředí.¹⁷⁶⁾

Z výše uvedeného pak vyplývá, že v souvislosti se schválením výše uvedených změn by se znovu otevřely otázky, které s ohledem na stávající podobu stavebního zákona z roku 2021 již předmětem sporu být neměly, k tomu zejména výše kapitola Fiktivní závazné stanovisko a koordinované závazné stanovisko, nebo mohou nastat otázky nové, zda s ohledem na opětovné zavedení koordinovaného závazného stanoviska bude nezbytné závazná stanoviska stojící vně úpravy jednotného environmentálního závazného stanoviska spojovat s tímto aktem do koordinovaného závazného stanoviska, přičemž jistou otázkou je, jak tuto problematiku propojit s fikcí závazných stanovisek, která na jednotné environmentální závazné stanovisko dopad nemá, ale na ostatní závazná stanoviska dopadat bude.

Jak je však uvedeno již v úvodu této kapitoly, rozebírat podrobně tyto otázky ve chvíli, kdy je předmětná novela teprve na začátku své cesty a její výslednou podobu nelze odhadnout, ostatně nelze odhadnout ani skutečnost, zda vůbec bude schválena, by již přesahovalo možnosti tohoto článku. Současně však tento stav poskytuje dostatek témat, aby mohl relativně záhy vzniknout článek na téma závazné stanovisko v památkové péči tentokrát s pořadovým číslem tři.

¹⁷³⁾ Vypuštění úpravy, která předpokládala zakotvení stavebních úřadů jako orgánů státní památkové péče, viz zejména změny § 14 odst. 2, § 17 odst. 2, § 25 odst. 1, § 28 odst. 1 a 2, § 29 odst. 2, § 35, § 36 odst. 1, § 39 a § 40 odst. 1 zákona o státní památkové péči a vypuštění § 17a, § 30a a § 44a odst. 4 cit. zákona.

¹⁷⁴⁾ Viz vypuštění ustanovení § 17a a související změna v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

¹⁷⁵⁾ Viz body 178 až 181 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a některé další související zákony, které předpokládají zavedení tohoto pojmu do § 176 stavebního zákona z roku 2021, <<https://1url.cz/CrN44>> [cit. 8. 4. 2022].

¹⁷⁶⁾ Období účinnosti stavebního zákona z roku 2021 jako celku bylo odsunuto na základě zákona č. 195/2022 Sb. o jeden rok k 1. 7. 2024.

Závěrem

Při srovnání předchozího článku k problematice závazného stanoviska v památkové péči a tohoto článku vystupují na povrch základní problematické aspekty pro aplikační praxi zejména dotčených orgánů. První článek popisoval praxi orgánů státní památkové péče při vydávání závazných stanovisek v období od 1. 1. 1988 do konce pololetí roku 2020. V článku jsou popsány v zásadě čtyři základní etapy, kterými si památková péče v těchto 32 letech při vydávání závazných stanovisek prošla. Článek také popsal, že v několika základních otázkách nenašla judikatura správních soudů od nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006 sjednocující výklad. Tento článek popisuje minimálně dvě oblasti, ve kterých zřejmě judikatura správních soudů dospěla ke sjednocujícímu výkladu principů, na které je navázána praxe dotčených orgánů v zásadě od 1. 1. 2007. Současně tento článek popisuje zbledlé tempo legislativních změn, které pokrývají období od poloviny roku 2020 do období, kdy má započít aplikace stavebního zákona z roku 2021.¹⁷⁷⁾ Jde o období cca čtyř let, kdy praxe dotčených orgánů prošla nebo má projít třemi zásadními systémovými změnami, aniž by dnes zatím bylo zřejmé, jakou finální podobu bude mít ona třetí změna. Jde o změny s minimální legisvakanční lhůtou a z pohledu dotčených orgánů jde nezdárka o nepřímé novely právních předpisů, aniž by byla podstatně měněna úprava jednotlivých složkových zákonů, které se tak stávají jen přívěskem, který za sebou jako zbytnou přítěž táhnou stavební zákony, liniový zákon nebo správní řád. Představa, že toto je cesta, která povede v krátké době ke zlepšení postavení ve svého času vzývaném a nyní spíše zatracovaném žebříčku Doing Business,¹⁷⁸⁾ je v nejlepším případě úsměvná.

Shrnutí:

Před více jak dvěma léty byl publikován článek, který se zabýval závazným stanoviskem v památkové péči. I přes relativně krátkou dobu došlo k řadě změn, díky kterým bylo možné na tento článek navázat novými poznatky. Soudní judikatura přinesla odpovědi na několik otázek, které byly dosud otevřené. Článek dále shrnuje dosavadní poznatky k nově zakotvené fikci kladného

¹⁷⁷⁾ Viz návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí), <<https://1url.cz/WrohE>> [cit. 8. 4. 2022].

¹⁷⁸⁾ Studii Světové banky Doing Business zmiňuje jen důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona hned na pěti místech <<https://1url.cz/4ro4R>> [cit. 22. 3. 2022]. Kolikrát byla tato studie zmíněna v souvislosti s projednáváním stavebního zákona z roku 2021 v médiích již asi spočítat nelze. Nicméně jako ilustraci lze uvést, že podle stenozáznamů z projednání návrhu stavebního zákona z roku 2021 v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR byla tato studie zmíněna dvanáctkrát, zdroj: <https://1url.cz/jro4F> [cit. 22. 3. 2022]. Rovněž viz STAŠA, J.: V mezích stavebního zákona. In *Stavební právo. Bulletin*, c. d. nebo MAREČEK, J.: Několik poznámek k rekonstrukci veřejného stavebního práva. In *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 1/2022, s. 33 - 35, ISSN 1212-0855.

závazného stanoviska bez podmínek, kterou přinesl zákon č. 403/2020 Sb. Připomíná se také znovuzavedení možnosti přezkumu zákonnosti závazného stanoviska. Samostatnou pozornost pak článek věnuje problematice závazného stanoviska ve vazbě na nový stavební zákon z roku 2021. Současně upozorňuje na skutečnost, že ani dynamický vývoj v posledním období zatím nesvědčí tomu závěru, že by toto téma bylo možné považovat za aktuálně uzavřené alespoň z pohledu normotvorby, neboť v běhu jsou další zásadní změny, které by se aplikační praxe při vydávání závazného stanoviska nejen na úseku památkové péče mohly dotknout.

Binding opinion and Culture Heritage Care II. – summary:

More than two years ago, an article was published that dealt with the binding opinion in culture heritage care. Despite a relatively short period of time, a number of changes took place, thanks to which it was possible to follow up on this article with new findings. Case law has brought answers to several questions that were still open. The article further summarizes the findings to date on the newly implemented fiction of a positive binding opinion without conditions, brought about by Act No. 403/2020 Coll. The re-introduction of the possibility of reviewing the legality of a binding opinion is also recalled. The article then devotes separate attention to the issue of a binding opinion in connection with the new Building Act of 2021. At the same time, it draws attention to the fact that even the dynamic development in the last period does not yet testify to the conclusion that this topic could be considered currently closed, at least from the perspective of rule-making, because there are other fundamental changes underway that could affect the application practice when issuing a binding opinion not only in the area of culture heritage care.