**Otázky a odpovědi k problematice fiktivních závazných stanovisek orgánů památkové péče**

Obsah:

[1) Nevyřízená žádost o závazné stanovisko orgánu památkové péče z období před 1. lednem 2021 2](#_Toc88574274)

[2) Volba formy závazného stanoviska a náležitosti podání 4](#_Toc88574275)

[3) Neodstranění vad žádosti o závazné stanovisko pro postupy a řízení dle stavebního zákona 10](#_Toc88574276)

[4) Koordinované závazné stanovisko a možnost jeho fikce 13](#_Toc88574277)

[5) Řízení o odstranění stavby z moci úřední a zrušení závazného stanoviska památkové péče 16](#_Toc88574278)

[6) Souběh řízení o prohlášení za kulturní památku a řízení o odstranění stavby, kde orgán památkové péče vydává závazné stanovisko 19](#_Toc88574279)

[7) Přípolož a fiktivní závazné stanovisko a jeho vztah k zákonu č. 403/2020 Sb. 22](#_Toc88574280)

[8) Fiktivní závazné stanovisko prvoinstančního orgánu památkové péče bez písemného vyjádření NPÚ a další postup nadřízeného dotčeného orgánu 24](#_Toc88574281)

[9) Speciální přezkum dle § 4 odst. 10 stavebního zákona a nastavení rozhodovací praxe nadřízeným dotčeným orgánem 25](#_Toc88574282)

[10) Přezkum fiktivního závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu místo § 4 odst. 10 stavebního řádu 27](#_Toc88574283)

[11) Forma písemného vyjádření NPÚ a výkon agendy dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči v ochranných pásmech vymezených dle § 17 téhož zákona 38](#_Toc88574284)

[12) Urychlení postupu orgánu památkové péče po 1. lednu 2021 41](#_Toc88574285)

## Nevyřízená žádost o závazné stanovisko orgánu památkové péče z období před 1. lednem 2021

**Otázka:**

Na prvoinstančním orgánu památkové péče je k 1. říjnu 2021 cca 3 roky stará podaná žádost o stavební obnovu kulturní památky kláštera K. Musí orgán památkové péče dnes vydat ke „staré“ žádosti písemné závazné stanovisko nebo je již vydané fiktivní závazné stanovisko?

**Odpověď:**

Předpokladem mé odpovědi je, že žádost (lépe řečeno projektová dokumentace, která žádost doprovázela) má náležitosti, které umožní, že tato žádost je schopná projednání před stavebním úřadem. V případě projektové dokumentace tedy splňuje požadavky vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v platném znění.

**Poslední den, kdy bylo možné vydat písemné prvoinstanční ZS k této žádosti byl den 1. února 2021. Dnes (od 2. února 2021) je na světě fiktivní ZS, které, pokud má památková péče věcné výhrady, je potřeba přezkoumat postupem dle § 4 odst. 10 stavebního zákona.** K tomu viz:

1. body 13. a 14. z prvního materiálu rozeslaného PI
2. **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 správní řádu (blíže viz např. Vedral, Josef: Správní řád, komentář, Praha 2012, str. 446 a nás.). **Lhůta se tak rozbíhá dnem následujícím po dni podání žádosti** (u odstranění nedostatků žádosti platí speciální úprava podle § 149 odst. 5 poslední věty správního řádu a lhůta se rozbíhá již dnem, kdy jsou odstraněny vady žádosti). Současně platí, připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, že v souladu s § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu je **posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den**.
3. 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](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/1/58370/1/ASPI%253A/500/2004%20Sb.%252319) správního řádu. Danému výkladu svědčí i to, že o vydání (respektive nevydání) závazného stanoviska dotčeného orgánu hovoří věta druhá v § 4 odst. 9 stavebního zákona.
4. bod f. článku Památková péče po novele liniového zákona publikovaném v Bulletinu Stavební právo č. 1/2021.

f. Přechodná ustanovení

Další otázkou, byť jen krátkodobou, je to, podle jakých procesních pravidel by se měly vyřizovat žádosti o závazné stanovisko doručené orgánům státní památkové péče do 31. 12. 2020. Novela liniového zákona neobsahuje přechodná ustanovení, která by uspokojivě řešila tuto otázku.

Možnost vydání fiktivního závazného stanoviska kladného bez podmínek nehrozí tam, kde orgán památkové péče věc bude posuzovat v souladu s § 44a zákona o státní památkové péči formou rozhodnutí.[[1]](#footnote-1)[1]

Posledním dnem pro vydání závazného stanoviska, které je podkladem pro stavební úřad, a o které bylo požádáno do konce roku 2020, byl 1. 2. 2021.[[2]](#footnote-2)[2]

V průběhu ledna 2021 bylo podle našeho názoru možné prodloužit lhůtu o dalších 30 dnů i u starších žádostí z roku 2020 nebo vyzvat žadatele k odstranění vad v novém procesním režimu a v případě nedoložení podkladů žadateli přípisem sdělit, že závazné stanovisko vydáno nebude. Samozřejmě i v tomto případě platilo, že o úkonech spojených s vyřizováním žádosti orgán památkové péče písemně informuje příslušný stavební úřad.

Lhůta pro uplatnění fikce závazného stanoviska se dle našeho názoru nemohla rozběhnout před 1. 1. 2021, a současně dotčený orgán nemohl během roku 2020 na rozběhnutí této lhůty reagovat postupy, které nově stavební zákon předpokládá s účinností až od 1. 1. 2021. Nelze tedy akceptovat výklad, že racionálním předpokladem zákonodárce bylo, že by např. i vadná podání, u nichž nebylo možné aplikovat postup podle novelizovaného stavebního zákona, mohla hned po 1. 1. 2021 vyvolat účinky, které by obdobně vadná podání doručená na dotčený orgán po 1. 1. 2021 s ohledem na nově založená zmocnění dotčených orgánů vyvolat nemohla, či neměla.

## Volba formy závazného stanoviska a náležitosti podání

**Otázka:**

Na Ministerstvo kultury se obrátil jménem svých klientů ………. (dále jen „podatel“). Klienti podatele chtějí realizovat rekonstrukci a nástavbu bytového domu, který se nachází v památkové rezervaci města K. V. Dům je dle tvrzení podatele v neutěšeném stavu, proto by klienti rádi provedli rekonstrukci tak, aby dále nedocházelo k poškozování stavby, a aby dům lépe odpovídal okolní zástavbě. V rámci těchto přípravných prací v ……. 20… projektant klientů oslovil Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště ……… a Magistrát města ………, odbor památkové péče, za účelem zjištění názoru obou subjektů na stavební záměr klientů. Následně projektant jménem klientů podal na Magistrát města K. V., odbor památkové péče, dne ………… žádost o vydání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru ve dvou variantách. Dle přílohy jde o vizualizaci dvou pohledů na dotčený objekt v podobě zákresu do fotografie. Dle podatele nebylo na tuto žádost odpovězeno a dne …………. vydal Magistrát města ………, odbor památkové péče, nesouhlasné závazné stanovisko formou rozhodnutí s odkazem na § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Podatel vyjadřuje názor, že stavební záměr jeho klientů není nikterak předimenzovaný a není v rozporu s ostatní zástavbou, na rozdíl od jiných v minulosti realizovaných staveb v okolí. Dle názoru podatele se jeho klienti naopak snaží neupravený dům bez ozdobných prvků zrekonstruovat tak, aby lépe do okolí zapadl, a jsou připraveni v rámci rekonstrukce ozdobné prvky do domu zakomponovat.

Podatel odkazuje na ustanovení § 2 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), které stanoví, že jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek.

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

Ustanovení § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“) stanoví, že závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.

Podatel je toho názoru, že v dané věci nastala fikce vydání souhlasného závazného stanoviska, protože žádost o vydání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru byla podávána za účelem získání podkladu pro stavební řízení, tedy pro řízení o věci, o které je příslušný rozhodovat stavební úřad. Orgán státní památkové péče proto nemohl o věci rozhodnout rozhodnutím podle § 67 správního řádu.

Na základě výše uvedeného podatel žádá Ministerstvo kultury o stanovisko k následujícím otázkám, které jsou pokládány k současnému stavu právních předpisů:

a) Jakou formou reaguje orgán státní památkové péče na žádost o vydání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru, o kterém musí ve finále rozhodnout stavební úřad? Bude jeho reakce samostatným rozhodnutím ve správním řízení nebo úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem?

b) Je pro odpověď na otázku ad a) podstatné, zdali v době podání již bylo zahájeno správní povolovací řízení (územní, stavební) u příslušného stavebního úřadu?

c) Pokud orgán státní památkové péče v reakci na žádost o vydání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru, které má být podkladem pro stavební řízení, stanovisko nevydá ani do 30 dnů od jejího doručení, platí fikce souhlasného stanoviska?

d) Pokud orgán státní památkové péče v reakci na žádost o vydání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru, které má být podkladem pro stavební řízení, stanovisko nevydá ani do 60 dnů od jejího doručení, platí fikce souhlasného stanoviska?

**Odpověď:**

**K dotazu ad a)**

*Jakou formou reaguje orgán státní památkové péče na žádost o vydání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru, o kterém musí ve finále rozhodnout stavební úřad? Bude jeho reakce samostatným rozhodnutím ve správním řízení nebo úkonem učiněným dotčeným orgánem* ***pro řízení vedené stavebním úřadem?***

K dotazu ad a) uvádí Ministerstvo kultury, že závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči má dvě formy. Po terminologické stránce je použití pojmu „závazné stanovisko“ v § 14 zákona o státní památkové péči zavádějící, neboť ne vždy se obsahově kryje s tím, jak tento pojem používá správní řád a stavební zákon. Jinak řečeno, pojem závazné stanovisko, jak jej používá zákon o státní památkové péči, a tentýž pojem, jak jej používá správní řád a stavební zákon, jsou obsahově odlišné. Závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči může mít formu:

* 1. správního rozhodnutí nebo
  2. závazného stanoviska ve smyslu správního řádu, tj. závazného stanoviska podle § 149 správního řádu.

Rozlišení těchto dvou forem upravuje § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči. Podle § 44a odst. 3 cit. zákona orgán státní památkové péče vydává závazné stanovisko ve formě podle § 149 správního řádu za podmínky, že ve věci je příslušný rozhodovat stavební úřad podle stavebního zákona. Toto ustanovení hovoří o příslušnosti stavebního úřadu rozhodnout, a nikoli o tom, že v konkrétní věci bude stavební úřad rozhodnutí vydávat (k tomu viz níže). Toto ustanovení dále konstatuje, že závazné stanovisko ve formě podle § 149 správního řádu se vydává za podmínky, že:

* 1. jde o stavbu či jiný zásah regulovaný stavebním zákonem a současně
  2. záměr je natolik konkrétně popsán (tj. včetně projektové dokumentace), že je dána pravomoc stavebního úřadu takovou věc posoudit.

První podmínka nedopadá výlučně jen na správní řízení podle stavebního zákona, ale i na zjednodušené postupy podle tohoto zákona, u kterých je sice rovněž dána rozhodovací pravomoc stavebního úřadu, ale jen za stanovených předpokladů, kterými jsou převážně určité kvalitativní nedostatky podání stavebníka. Tyto nedostatky nejsou nezbytně podmíněny zájmy státní památkové péče. I v případech, kdy orgán státní památkové péče ve svém závazném stanovisku stanoví přípustnost záměru z hlediska zájmů státní památkové péče, může nastat situace, že stavební úřad pro konflikt s jiným veřejným zájmem nebo jinou skutečností bude muset využít svou rozhodovací pravomoc a zamýšlený záměr omezit, nebo dokonce žádost zamítnout. Střet záměru na jiném úseku ochrany veřejných zájmů nemůže žádný dotčený orgán, a ani orgán státní památkové péče předjímat a odvozovat od něj formu správního aktu, kterou posoudí zájmy státní památkové péče.

Druhá podmínka je spojena mimo jiné s tím, jak podrobná je dokumentace či žádost sama. Zde si dovolí Ministerstvo kultury zabývat se užší částí problematiky a při odpovědi na položený dotaz pomine Ministerstvo kultury např. problematiku obnovy movité kulturní památky, úpravy dřevin nebo provádění prací popsaných v § 79 odst. 2 a § 103 stavebního zákona.

Specifickým případem z hlediska druhé podmínky je stanovení náležitostí žádosti o obnovu kulturní památky nebo v případě prací v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu vymezeném podle § 17 zákona o státní památkové péči, v případě, kdy na závazné stanovisko bude navazovat postup stavebního úřadu podle stavebního zákona. Pokud bude předmět řízení posuzován i stavebním úřadem (přičemž není rozhodné, zda rozhodnutím, nebo zjednodušeným postupem, jako je např. souhlas), je náležitostí žádosti o vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče rovněž kompletní projektová dokumentace splňující náležitosti podle vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů pokud takovou dokumentaci stavební předpisy v konkrétním případě vyžadují. Podle § 4 stavebního zákona vydávají dotčené orgány závazná stanoviska pro stavební úřady. Musí zde být dána shoda předmětu řízení vedeného orgánem státní památkové péče a řízení vedeného stavebním úřadem včetně možnosti ověření tohoto faktu, což je možné dovodit právě z projektové dokumentace. Tento závěr pak vychází nejen z citované právní úpravy, ale i z doporučení Ministerstva pro místní rozvoj (Koordinované závazné stanovisko, Metodické doporučení Odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj. In Pořizovatelská praxe – příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj, ročník X, 2007, č. 1, s. 4–7.).

Pokud žádost o závazné stanovisko výše uvedené náležitosti neobsahuje, má podobu např. ideového záměru, hmotové studie atp., lze takovou žádost podle § 14 odst. 1 či 2 zákona o státní památkové péči posoudit, pokud splňuje obecné požadavky určitosti žádosti podle správního řádu. K takové žádosti však orgán státní památkové péče vydá 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 mimo jiné poukazuje Nejvyšší správní soud. Pro žadatele může kladné rozhodnutí z hlediska zájmů státní památkové péče znamenat základní pojistku, že práce následně popsané v podrobnější a finančně náročnější projektové dokumentaci nemohou být s ohledem na zásadu respektování práv nabytých v dobré víře podle § 2 odst. 3 správního řádu orgánem státní památkové péče označeny jako nepřípustné. V případě, že by první procesní obranu poskytovalo až odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, znamenalo by to, že by stavebník byl povinen i v případě negativního postoje orgánu státní památkové péče vypracovat projektovou dokumentaci, o níž by předem věděl, že v první instanci nebude stavebním úřadem povolena a mohl by se bránit až přezkumem podle § 149 odst. 7 správního řádu (k povinnosti zpracovat za těchto okolností požadovanou dokumentaci viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 29/2019 – 34 ze dne 20. 8. 2020). Možnost posouzení žádosti či dokumentace nesplňující požadavky vyhlášky o dokumentaci staveb rozhodnutím orgánu státní památkové péče sebou nese rychlejší cestu přezkumu i právní základ zákazu toho, že by následně zpracovaná projektová dokumentace byla shledána jako nepřípustná, když základní koncept úprav již byl pravomocně z hlediska zájmů státní památkové péče připuštěn. Současně je třeba připomenout, že jde o možnost a nikoli povinnost stavebníka a je na uvážení stavebníka, kterou z možností si v konkrétním případě sám zvolí. Z výše uvedeného vyplývá, že základním předpokladem pro odpověď na otázku ad a) není to, zda obecně problematika následně bude řešena postupem podle stavebního zákona, ale jakou kvalitu má z hlediska stanovených náležitostí žádost o vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče.

Ministerstvo kultury předesílá, že nezná obsah žádosti klientů podatele v jím zmíněné věci. Pokud však bude vycházet z příloh, které tvoří součást tohoto podání, lze na jejich základě dospět k závěru, že podání v dané věci nesplňovalo požadavky uvedené ve vyhlášce č. 499/2006 Sb. Za tohoto předpokladu v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu uvedeného ve výše citovaném rozsudku č. j. 2 As 234/2020 – 21 tak Ministerstvo kultury dospělo k závěru, že zde byl dán důvod pro vydání závazného stanoviska formou správního rozhodnutí.

**K dotazu ad b)**

*Je pro odpověď na otázku ad a) podstatné, zdali v době podání již bylo zahájeno správní povolovací řízení (územní, stavební) u příslušného stavebního úřadu?*

K dotazu ad b) zní odpověď nikoli. Podstatné z hlediska formy závazného stanoviska ve vazbě na § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči není, zda v dané věci zahájil řízení stavební úřad, ale jakou kvalitu má žádost o závazné stanovisko orgánu státní památkové péče (viz odpověď výše).

**K dotazu ad c)**

*Pokud orgán státní památkové péče v reakci na žádost o vydání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru, které má být podkladem pro stavební řízení, stanovisko nevydá ani do 30 dnů od jejího doručení, platí fikce souhlasného stanoviska?*

K dotazu ad c) je třeba uvést, že tuto problematiku upravuje § 4 odst. 9 stavebního zákona (v podání je pravděpodobně v důsledku chyby v psaní uvedeno ustanovení § 2 odst. 9 stavebního zákona, nicméně Ministerstvo kultury s ohledem na kontext podání předpokládá, že míněno bylo ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona). Předpokladem aplikace tohoto ustanovení je, že na dotčený orgán je podána žádost v kvalitě popsané v odpovědi ad a).

Ministerstvo kultury požadavek kvality žádosti o vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče v minulosti vyjádřilo již v roce 2016 ve výkladovém stanovisku nazvaném *Rozsah projektové dokumentace a žádost o vydání závazného stanoviska dle § 14* a zveřejněném např. [ZDE](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2016_00627-3450.docx) v materiálu [Seznam výkladových stanovisek k aplikaci zákona o státní památkové péči s odkazy](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/tabulka-stanovisek-k-pz-verze-2021-02-23-935.xlsx). V případě, že žádost o vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče nesplňuje náležitosti žádosti u stavebního úřadu, orgán státní památkové péče vydává rozhodnutí podle části druhé správního řádu a na vydání tohoto závazného stanoviska ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona nedopadá a nelze vydat fiktivní kladné závazné stanovisko formou rozhodnutí uplynutím 30, popř. 60 dní od podání žádosti. Ministerstvo kultury však zdůrazňuje, že nezná obsah této žádosti a vychází pouze z kontextu podání podatele a jeho příloh.

**K dotazu ad d)**

*Pokud orgán státní památkové péče v reakci na žádost o vydání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru, které má být podkladem pro stavební řízení, stanovisko nevydá ani do 60 dnů od jejího doručení, platí fikce souhlasného stanoviska?*

K dotazu ad d) je třeba uvést, že na takto formulovaný dotaz s ohledem na výše uvedené skutečnosti nelze jednoznačně odpovědět. Ministerstvo kultury si nejen pro účel odpovědi na otázku položenou ad d), ale i obecně dovolí popsat možné základní varianty a následně i odpověď na uvedený dotaz.

Za předpokladu

* 1. že žádost o závazné stanovisko splňuje požadavky na obsahové náležitosti žádosti jak podle zákona o státní památkové péči a jeho prováděcích předpisů, tak podle stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, je závazné stanovisko vydáváno formou závazného stanoviska ve formě dle § 149 správního řádu a může dojít i k situaci popsané v § 4 odst. 9 stavebního zákona, tj. mohla by nastat i fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, nebo
  2. že žádost o závazné stanovisko není podána ve věci, ve které je oprávněn rozhodovat stavební úřad, např. žádost nesplňuje požadavky na obsahové náležitosti žádosti jak podle zákona o státní památkové péči a jeho prováděcích předpisů, tak i podle stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, je závazné stanovisko vydáváno formou správního rozhodnutí a nemůže dojít k situaci popsané v § 4 odst. 9 stavebního zákona, tj. nemůže nastat fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

Pro širší kontext dané problematiky považuje Ministerstvo kultury za vhodné zopakovat, že není sporu, že již po přijetí stavebního zákona v roce 2006 nastal stav, který minimálně z terminologického hlediska není šťastný a přijetím aktuální změny stavebního zákona se dále prohloubil. To se ostatně již v roce 2009 promítlo do usnesení vlády, ze kterého 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. Dosavadní snahy Ministerstva kultury o nápravu tohoto stavu zatím nebyly úspěšné. Na základě tohoto úkolu byl v návrhu změny zákona o státní památkové péči v roce 2011 nahrazen pojem „závazné stanovisko“ tam, kde forma tohoto aktu jednoznačně neodpovídá ustanovení § 149 správního řádu, pojmem „souhlas“. Konkrétně šlo o terminologickou úpravu ustanovení § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči (tuto terminologickou změnu však bylo nutné promítnout i do všech dalších souvisejících ustanovení s § 44a odst. 3, resp. § 14 tohoto zákona). Označení správního aktu jako „souhlas“ bylo v roce 2011 použito v českém právním řádu např. u výsledků správní činnosti orgánů ochrany životního prostředí dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody krajiny, ve znění pozdějších předpisů, nebo v případě stavebních úřadů dle stavebního zákona z roku 2006; viz důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zdroj <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN8M4D47GL>. Tento návrh byl Ministerstvem kultury v prosinci 2013 stažen z vlády. Následně v návrhu zákona o ochraně památkového fondu z roku 2015 bylo pro označení tohoto aktu využito v § 47 vládního návrhu zákona o ochraně památkového fondu ve spojení s § 138 téhož návrhu pojmu „posouzení“; viz návrh zákona o ochraně památkového fondu; vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně památkového fondu) /sněmovní tisk 666, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013 – 2017/, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=666>. Dne 12. 7. 2017 zamítla Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky hlasováním č. 177 ve třetím čtení vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu. Zatím posledním návrhem na řešení této problematiky opět přímo v zákoně o státní památkové péči je vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, sněmovní tisk č. 1009, který předpokládá, že v ustanovení § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči by byly alternativně použity pojmy rozhodnutí a závazné stanovisku v souladu s tím, jak tyto pojmy používá správní řád z roku 2004. Formu aktu orgánu státní památkové péče v konkrétním případě by měl řešit § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči, který stanoví, že orgán státní památkové péče vydává závazné stanovisko podle odstavců 1 nebo 2 v případech, navazuje-li na jeho postup rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona; v ostatních případech vydává orgán státní památkové péče rozhodnutí. Viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1009>.

## Neodstranění vad žádosti o závazné stanovisko pro postupy a řízení dle stavebního zákona

**Otázka:**

Obracím se na Vás s dotazem, jak máme dále procesně postupovat. Situace je následující:

Vedeme řízení na žádost o vydání ZS podle ustanovení § 149 SŘ do řízení stavebního úřadu. Během projednávání se ukázalo, že žádost je nedostatečná a vyzvali jsme žadatele k doplnění žádosti. Poprvé jsme ho vyzvali 26. 2. 2021 a poskytli mu lhůtu 60 dnů, kdy nám žadatel pět dnů před uplynutím této lhůty sdělil, že nám požadované doplnění neposkytne. Následně jsme jej tedy vyzvali opakovaně 26. 4. 2021 a poskytli mu lhůtu pro doplnění 30 dnů. Po 28 dnech nám žadatel opět sdělil, že nám požadované doplnění neposkytne a zároveň napadl náš postup stížností. Dnes, tj. 28. 5. 2021 je posledním dnem lhůty, kdy může žadatel doplnit potřebné informace a naplnit tak naši výzvu. Vzhledem k tomu, že nám již sdělil, že to neudělá, bych se rád ujistil o našem dalším postupu.

V úvahu připadá podle našeho názoru pouze postup podle ustanovení § 149 odst. 5 SŘ, kde je mj. uvedeno, že *„Neodstraní-li žadatel vady žádosti, které brání vydání závazného stanoviska, správní orgán písemně sdělí žadateli, že závazné stanovisko nemůže být vydáno.“* Rád bych se zeptal, zda je to tak a jakým způsobem má být toto sdělení co do obsahu formulováno? Postačí tedy pouze sdělit žadateli, že nedodal a tudíž ZS nebude vydáno, nebo je třeba popsat celý postup řízení včetně věcného hodnocení podkladů?

Ve výše citovaném ustanovení § 149 odst. 5 SŘ se dále uvádí: *„Ode dne odstranění vad žádosti počne běžet nová lhůta pro vydání závazného stanoviska.“* Zajímalo by mne, zda tato lhůta začne běžet i v případě, že žadatel požadované doplnění nedodal a v důsledku toho může nastat po 30 dnech fikce ZS podle stavebního zákona?

Jak do celého procesního postupu zasáhne „stížnost“, kterou žadatel adresuje našemu nadřízenému správnímu orgánu? Ptám se především proto, že může běžet lhůta pro fikci ZS (viz bod č. 2).

Z předchozích dotazů vyplývá, že poslední otázkou je, kdy můžeme/musíme vydat sdělení podle ustanovení § 149 odst. 5 SŘ, resp. máme-li čekat na reakci nadřízeného orgánu, nebo máme postupovat samostatně bez ohledu na onu stížnost?

**Odpověď:**

Předpokladem pro formulování odpovědi jsou následující procesní kroky:

1. podání vadné žádosti,
2. výzva dotčeného orgánu k odstranění vad a
3. neodstranění vad žadatelem ve stanovené lhůtě (zde považujeme za bezpředmětné, zda žadatel výslovně uvedl, že vady odstraňovat nebude nebo zda jen nechal lhůtu uplynout mlčky).

K tomuto procesnímu momentu, tj. neodstranění vad ve stanovené lhůtě, je formulována níže uvedená odpověď.

**Ad 1**

Ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu dopadá na situaci, kdy byl žadatel vyzván k odstranění vady, a současně musí být splněna podmínka, že jde o vadu, která brání vydání závazného stanoviska. Pro postup podle předmětného ustanovení tak nestačí následující:

* prostý fakt vady žádosti,
* výzvy k jejímu odstranění
* marné uplynutí lhůty k jejímu odstranění,

ale současně musí být zřejmé, proč jde o vadu, která brání vydání závazného stanoviska. Správní řád ani stavební zákon současně neřeší, co se děje ve chvíli, kdy někdo byl vyzván k odstranění vady a on ji ve stanovené lhůtě neodstranil, ale současně jde o vadu, která vydání závazného stanoviska nebrání. V takovém případě by měl dotčený orgán závazné stanovisko vydat, tj. posoudit žádost po věcné stránce. V opačném případě, když žadatel neodstraní vady, které brání vydání závazného stanoviska, pak dotčený orgán vypraví přípis, že vzhledem k neodstranění konkrétních vad, které brání vyhovění žádosti, nebude vydáno závazné stanovisko. Dotčený orgán by tak měl učinit v řádu dnů a nikoliv týdnů od uplynutí lhůty na doplnění. Orgán by měl v přípisu konkrétněji popsat podstatné vady, které brání vyhovění žádosti. Za podstatné vady žádosti lze považovat především situaci, kdy žadatel k žádosti o závazné stanovisko nepřiloží listiny, nebo jiné důkazní prostředky, které jsou pro posouzení podstatné a jimž disponuje právě žadatel.

**Ad 2**

V této otázce je předpokládáno, že i nedoplněním žádosti, ač k tomu doplnění byl žadatel vyzván, by se mohla rozběhnout nová 30denní lhůta. Tuto úvahu však nepovažuje PI za zcela správnou. Nemůže automaticky platit, že nečinnost na straně žadatele by mohla způsobit vydání závazného stanoviska fikcí. Výzva k odstranění vad ze strany dotčeného orgánu by byla úkonem bez významu. Výzva k odstranění vad žádosti je velmi silný procesní krok a pro žadatele bez možnosti obrany. Měla by být používána uvážlivě.

Základní otázkou (správním řádem i stavebním zákonem neřešenou) však je, co se děje z hlediska lhůt v případě neodstranění „nepodstatné“ vady žádosti, která nebrání vydání závazného stanoviska.

Zde lze pravděpodobně uvažovat i o tom, že by bylo možné využít analogii práva ve prospěch žadatele a že marným uplynutím lhůty by se opět rozběhla nová lhůta pro vydání závazného stanoviska, která by v případě vazby na ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona mohla být završena i fikcí vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

Předpoklad pro postup dotčeného orgánu podle § 149 odst. 5 správního řádu není naplněn a závazné stanovisko by mělo být vydáno. Mohlo by tak dojít i k fikci vydání závazného stanoviska, pokud by uplynula lhůta 30 dnů od uplynutí lhůty na odstranění vad žádosti. Předpokladem však je, že jde o vadu, která vydání závazného stanoviska nebrání. O jakou vadu jde, to zatím nevíme a stávající literatura zatím tento problém neřeší. Předpokládáme však, že orgány památkové péče budou vyzývat především k odstranění „podstatných“ vad žádosti, tj. těch, které brání vydání závazného stanoviska. Reálný příklad, kdy by bylo možné vydat závazné stanovisko, ale formou rozhodnutí k přípravě prací je situace, kdy žádost neobsahovala projektovou dokumentaci podle stavebního zákona (k náležitostem žádosti o závazné stanovisko, které bude podkladem pro rozhodování stavebního úřadu, viz více výkladové stanovisko Ministerstva kultury *Rozsah projektové dokumentace a žádost o vydání závazného stanoviska dle § 14* a zveřejněném např. [ZDE](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2016_00627-3450.docx) v materiálu [Seznam výkladových stanovisek k aplikaci zákona o státní památkové péči s odkazy](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/tabulka-stanovisek-k-pz-verze-2021-02-23-935.xlsx)) a žadatel přes výzvu orgánu památkové péče žádost nedoplnil. Orgán památkové péče je zmocněn dle § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči vydat rozhodnutí k přípravě prací, které však nemůže sloužit jako podklad pro postup podle stavebního zákona. V takovém případě však nelze uvažovat o fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek podle § 4 odst. 9 stavebního zákona.

**Ad 3 a 4**

Po procesní stránce podání stížnosti nemá na výše uvedené odpovědi vliv. Tedy bez ohledu na podání žádosti by měl dotčený orgán přikročit k vyhodnocení vady a buď zvolit postup podle § 149 odst. 5 správního řádu, nebo vycházet z analogie, která je popsána v předchozím bodu.

Jinou otázkou neřešenou jak ve správním řádu, tak ve stavebním zákoně je, jakou má nadřízený dotčený orgán možnost ovlivnit postup podřízeného dotčeného orgánu, když je zde dána velmi krátká lhůta – 30 nebo případně max. 60 dnů. Fakticky toto vylučuje zásah nadřízeného orgánu, protože se nestačí s případem seznámit. Pokud by bylo vydáno závazné stanovisko nebo nastala fikce vydání souhlasného závazného stanoviska, je možné ze strany nadřízeného dotčeného orgánu reagovat na tuto situaci přezkumem v běžném režimu podle správního řádu nebo v případě fikce speciálním postupem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona. Když ale věc skončí nedoplněním a přípisem, pak jediná možnost, jak napravit pochybení prvoinstančního dotčeného orgánu, je zřejmě výzva k opětovnému podání žádosti a pak atrahování věci. Na druhou stranu je však třeba připomenout, že tento přípis nelze vnímat jako překážku věci pravomocně rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu.

## Koordinované závazné stanovisko a možnost jeho fikce

**Otázka:**

Prosím, mohli byste se zabývat otázkou vydávání závazných stanovisek v rámci koordinovaných stanovisek?

* + 1. Jak je to s fikcí ZS u koordinovaných stanovisek v případech, kdy jsou dotčeny zájmy památkové péče.
    2. Jak je to v případech, když se jedná o záměr, kterým nejsou dotčeny zájmy památkové péče – lze uplatnit fikci?

**Odpověď:**

**Ad a)**

*Jak je to s fikcí ZS u koordinovaných stanovisek v případech, kdy jsou dotčeny zájmy památkové péče.*

Novela stavebního zákona č. 403/2020 Sb. nemá speciální úpravu pro vydávání fiktivního koordinovaného závazného stanoviska.

Fikcí, tj. uplynutím lhůty, nelze vydat závazné stanovisko 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.

Památková inspekce považuje za možné, že vzhledem k marnému uplynutí lhůt bude vydáno i fiktivní souhlasné a bezpodmínečné koordinované závazné stanovisko. Současně se však Památková inspekce domnívá, že nemůže být vydána fikcí pouze část koordinovaného závazného stanoviska. Koordinátor buď před uplynutím lhůty podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona 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.

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

V základní lhůtě nebo v prodloužené lhůtě pro vydání závazného stanoviska musejí být splněny všechny zákonné předpoklady pro vydání závazného stanoviska orgánu památkové péče, tj. musí být nejen vyžádáno 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 závazné stanovisko zpracovat. Případně musí marně uplynout lhůta 20 dní na doručení písemného vyjádření odborné organizace státní památkové péče. Nevyžádání písemného vyjádření Národního památkového ústavu ze strany orgánu památkové péče ve lhůtě, aby mohla odborná organizace státní památkové péče ve stanovené lhůtě 20 dnů doručit své písemné vyjádření do konce lhůty pro vydání závazného stanoviska, je porušením právních předpisů.

V rámci komunikace s koordinátorem by měl být schopen útvar hájící zájmy státní památkové péče vysvětlit, že minimální lhůta na zaslání vnitřního sdělení za oblast státní památkové péče musí být taková, aby bylo možné oslovit Národní památkový ústav, poskytnout mu lhůtu minimálně 20 dnů na doručení jeho písemného vyjádření městskému úřadu, a aby bylo možné následně za úsek státní památkové péče formulovat postoj, který by se stal součástí koordinovaného závazného stanoviska. Opačný postup by pak vedl k tomu, že by koordinované závazné stanovisko bylo zatíženo vadou, která by mohla způsobovat nezákonnost tohoto koordinovaného závazného stanoviska.

Alternativní možností pro koordinátora by bylo, že sdělí žadateli, že s ohledem na specifické procesní požadavky zákona o státní památkové péči bude postoj státní památkové péče formulován v samostatném závazném stanovisku. 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.

Tento postup lze orgánům státní památkové péče doporučit a bylo by vhodné tuto alternativu s koordinátory na jednotlivých úřadech předem projednat.

I v případě žádosti o koordinované závazné stanovisko přichází v úvahu možnost prodloužení lhůty nebo možnost výzvy k odstranění vad žádosti. Principiálně by však v těchto věcech měl se žadatelem komunikovat pouze jeden útvar městského úřadu, tj. koordinátor.

I fiktivní koordinované závazné stanovisko (popř. jeho části) lze přezkoumat v rámci odvolacího řízení, nebo je možné zrušení fiktivního závazného stanoviska jeho náhrada novým závazným stanoviskem dle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

**Ad b)**

*Jak je to v případech, když se jedná o záměr, kterým nejsou dotčeny zájmy památkové péče – lze uplatnit fikci?*

Záleží, jak rozumíme slovům „nejsou dotčeny zájmy památkové péče“?

* Pokud není dána rozhodovací pravomoc orgánu památkové péče, tj. nemovitost nebo stavba není kulturní památkou, nenachází se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péče, pak nelze uvažoval, že by bylo možné vydat v rámci koordinovaného závazného stanoviska za památkovou péči fiktivní závazné stanovisku, už jen z toho důvodu, že orgán památkové péče není příslušný. Nic na této skutečnosti nemůže změnit ani fakt, že je útvar hájící zájmy státní památkové péče výslovně vyzván koordinátorem k zaujetí postoje ke konkrétní žádosti. I v tomto případě lze maximálně konstatovat, že zájmy státní památkové péče nejsou dotčeny z povahy věci, neboť se v dotčeném území nebo na dotčené stavbě vůbec neuplatňují.
* V případě, že se jedná o bagatelní případ památkové hodnoty neohrožující nebo jde o z hlediska památkové péče bezchybně připravenou žádost, že je v souladu s ochranou veřejného zájmu na úseku státní památkové péče, pak i v těchto případech lze samozřejmě uplatnit fikci. Památková inspekce se však domnívá, že nemůže být vydána fikcí pouze část koordinovaného závazného stanoviska. Koordinátor buď před uplynutím lhůty podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona 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. Pokud to tedy umožňují všechny dotčené zájmy, je věcí koordinátora zda připraví koordinované závazné stanovisko (s podmínkami) ve lhůtě, anebo nechá uplynout lhůtu a uplatní se fikce souhlasného a bezpodmínečného koordinovaného závazného stanoviska.

## Řízení o odstranění stavby z moci úřední a zrušení závazného stanoviska památkové péče

**Otázka:**

Stavební úřad zahájil podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona řízení o odstranění stavby a požádal o poskytnutí součinnosti správního orgánu – odboru památkové péče. Stavebník nereagoval na výzvu stavebního úřadu a ve stanovené lhůtě nepožádal o dodatečné povolení stavby. Proto po uplynutí lhůty pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby pokračoval stavební úřad v řízení o odstranění stavby. V pokračujícím řízení o odstranění stavby stavební úřad požádal odbor památkové péče o vydání závazného stanoviska nebo jiného opatření, kterým budou stanoveny podmínky k provedení případného odstranění nepovolené stavby. Odbor památkové péče vydal závazné stanovisko podle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péče. Protože nemovitost, na které byly provedeny nepovolené práce, je kulturní památkou, stavební úřad pro rozpor mezi ustanoveními stavebního zákona ukládajícími stavebnímu úřadu nařídit odstranění nepovolené stavby (resp. v tomto případě nepovolaných stavebních prací na kulturní památce, nikoliv celé kulturní památky) a ustanoveními zákona o státní památkové péče ukládající kulturní památku chránit, požádal nadřízený správní orgán o vyřešení rozporu. Nadřízený správní orgán státní památkové péče následně vydané závazné stanovisko orgánu státní památkové péče v přezkumném řízení zrušil. Rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska ve zkráceném přezkumném řízení bylo odboru památkové péče doručeno a nabylo právní moci. Prvostupňový stavební úřad dosud neobdržel od nadřízeného stavebního úřadu vyřešení rozporu ani metodický návod dalšího postupu, o který také požádal.

V tento okamžik, v řízení o odstranění stavby vedeném stavebním úřadem není vydáno platné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, neboť bylo zrušeno. Na vydání závazného stanoviska do řízení vedeného stavebním úřadem k odstranění stavby se podle našeho posouzení vztahuje právní úprava v ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona. Toto závazné stanovisko bylo vydáno v lhůtě 60 dní (prodloužené usnesením) od doručení žádosti stavebního úřadu.

Další postup prvostupňového orgánu státní památkové péče je obsahem naší žádosti o metodickou pomoc.

Máme s ohledem na ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona vydat nové závazné stanovisko ve lhůtě stanovené ustanovením § 149 odst. 4 správního řádu? Počátek běhu nové lhůty k vydání nového závazného stanoviska je datum nabytí právní moci rozhodnutí, kterým bylo závazné stanovisko zrušeno? Hrozí vydání „fiktivního“ závazného stanoviska podle věty druhé ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona? Nebo máme vyčkat na výsledek žádosti o vyřešení rozporu, kterou stavební úřad podal na nadřízený stavební úřad?

Protože lhůty ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona jsou krátké, dovolujeme se na Vás s žádostí o metodickou pomoc obrátit takto neformálně. Byť tento dotaz k „fiktivním“ závazným stanoviskům mohl byt směřován na plánovanou podzimní poradu v Kuksu.

Protože t. č. zdejší stavební úřad vede již tři řízení o odstranění stavby (resp. nepovolených částí stavby), která je kulturní památkou a hrozí nám další řízení o odstranění stavby, které patrně povede jiný než místní stavební úřad, žádáme o poskytnutí odkazů (pokud jsou známy) na rozhodnutí nebo metodické postupy v případech, kdy je stavebním úřadem vedené řízení o odstranění stavby, která je kulturní památkou. Každý z případů má jinou charakteristiku a jiný průběh v různé složitosti. Jsou to pro nás „novinky“, které vznikají z postupu stavebníka, který v řízení o odstranění stavby nepožádá o dodatečné povolení stavby. Našim podezřením je to, že to činí s vědomím, že zákon o státní památkové péči neumožňuje kulturní památku odstranit a stavebník čeká, jak to dopadne bez jeho pozitivní (nebo jakékoliv) součinnosti. Snažili jsme se dohledat výkladová stanoviska na stránkách MK i v komentáři k památkovému zákonu a komentáři k zákonu stavebnímu, ale nebyli jsme úspěšní (což neznamená, že nejsou vydána a jen jsme je nedohledali).

**Odpověď:**

Na tento postup se podle názoru PI ustanovení § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů nevztahuje. Předpokladem postupu podle citovaného ustanovení je žádost účastníka řízení o závazné stanovisko s deklarovaným úmyslem něco konkrétního realizovat. Účel úpravy obsažené v § 4 odst. 9 stavebního zákona je ochrana žadatele v řízení o žádosti (viz např. Jelínková, Jitka: Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otazníky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny, in Správní právo, 2/2021, str. 109 – 119, ISSN0139-6005).

Řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona je řízením z moci úřední. Za tohoto stavu by tak fikce závazného stanoviska neměla nastat z povahy věci.

Z hlediska procesního jsme v současné době v situaci, kdy byl Magistrát města H. požádán o součinnost v rámci řízení stavebního úřadu a výstup této součinnosti byl nadřízeným orgánem státní památkové péče zrušen. Zde by tak měl orgán památkové péče opět poskytnout stavebnímu úřadu součinnost ve formě vydání nového závazného stanoviska a současně by se měl vyvarovat pochybení, pro která bylo jeho předchozí závazné stanovisko zrušeno.

Z hlediska tvrzeného rozporu je pak důležité, mezi kým se tento rozpor odehrává. Pokud jde o rozpor mezi dvěma útvary téhož úřadu, pak by primárně měl být rozpor vyřešen uvnitř tohoto úřadu. K této problematice lze z existující literatury citovat např. následující:

*„Správní řád z roku 2004 zakotvil princip, že správním orgánem není odbor obecního nebo krajského úřadu ve vztahu k jinému odboru téhož obecního nebo krajského úřadu, ale vždy jen orgán územního samosprávného celku, který je zákonem výslovně označen. V důsledku této koncepce představuje koordinované závazné stanovisko případ, na který lze vztáhnout § 140 odst. 2 správního řádu z roku 2004, podle něhož společné řízení zahrnuje (kromě vydání správního rozhodnutí) i vydání závazného stanoviska, je-li k oběma těmto úkonům daný správní orgán příslušný. Tento (možná na první pohled ne zcela logický) model uspořádání veřejné správy založený zdánlivě díky zavádějící dikci zvláštních zákonů na koncepci „úřadů v úřadech“ (ve skutečnosti však jde jen o odbory či oddělení obecních a krajských úřadů) tak poskytuje širší prostor pro (vnitřní) koordinaci obsahu závazných stanovisek jako podmiňujících úkonů a finálního správního aktu (správního rozhodnutí), než jak je tomu v případech, kdy jde o vzájemné vztahy institucionálně oddělených samostatných správních orgánů, protože na řešení „vnitřních“ rozporů v rámci jednoho správního orgánu se nepoužije § 136 odst. 6 správního řádu z roku 2004 předpokládající poměrně striktní postup při řešení rozporů, neboť nejde o rozpory mezi správními orgány ale rozpory uvnitř správního orgánu.*

*Dokladem o existenci rozporu uvnitř úřadu mezi útvary, které řeší agendu dotčených veřejných zájmů a případně i zájmů vyplývajících ze stavebního zákona z roku 2006, jsou spíše mediální výstupy, neboť koordinované závazné stanovisko je prvním úkonem, který fakticky formuluje postoj orgánu státní památkové péče ke konkrétní věci a předchozí spory odehrávající se na úrovni vnitřních sdělení či na ještě méně formalizované úrovni svůj jednoznačný odraz ve správním spisu mít nemusí. Nejde o stav ryze teoretický. Lze zmínit například spor ohledně výšky postranních parapetů kulturní památky tříobloukového kamenného mostu z 15. – 16. století v Ronově nad Sázavou, který se klene přes řeku Sázavu a dokládá středověkou cestu mezi Žďárem a Přibyslaví.“*

Blíže článek Zídek, Martin: Závazné stanovisko v památkové péči, in: Správní právo, 8/2020, str. 394 – 418, ISSN 0139-6005.

K této problematice pak lze ještě doporučit články, které se této problematice rovněž věnují:

* Vedral, Josef: Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení), in: ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI, ASPI, 2009, Identifikační číslo ASPI: LIT33689CZ.
* Petrmichl, Václav: Koordinovaná správní rozhodnutí a řešení rozporu, in: Správní právo, číslo 7/2019, Ročník LII, ISSN 0139-6005, str. 347 – 367.

V případě, kdy nejde o spor uvnitř úřadu, by měl rozhodnout o rozporu společně nadřízený správní orgán, jímž je krajský úřad. Zde pak nelze než vyjádřit očekávání, že k této problematice přikročí krajský úřad věcně a nedojde „pouze“ ke zrušení závazného stanoviska, čímž se po procesní stránce věc neřeší.

## Souběh řízení o prohlášení za kulturní památku a řízení o odstranění stavby, kde orgán památkové péče vydává závazné stanovisko

**Otázka:**

Obracím se na vás s dotazem ohledně postupu správního orgánu státní památkové péče obce s rozšířenou působností při řízení o prohlášení nemovitosti za kulturní památku.

Jedná se o soubor hospodářských budov, které tvoří prostředí KP zámku T. Celý areál zámku a hospodářských budov léta velmi chátral. Nyní celý komplex koupil nový vlastník se záměrem zřídit zde bydlení pro seniory.

V roce 2018 podal NPÚ podnět na MK ČR na prohlášení za KP, respektive rozšíření ochrany ze zámku na celý areál.

16. 8. 2021 byla na MěÚ B. podána žádost o závazné stanovisko na **demolici sýpky**, která je také mezi navrhovanými stavbami areálu. Žádost je podaná ve smyslu prostředí KP dle §11 odst. 2 pam. zákona.

Ten samý den 16. 6. 2021 jsme přijali žádost MK ČR k vyjádření se podnětu na prohlášení areálu za KP. 27. 7. 2021 jsme na MK ČR napsali vyjádření správního orgánu státní památkové péče obce s rozšířenou působností.

Z MK ČR mám již informaci, že řízení bylo již zahájeno (DS k nám sice ještě sice nepřišla, ale z NPÚ vím, že oni oznámení již obdrželi).

Nový vlastník je tímto postupem zaskočen a znepokojen, protože to narušilo záměr využití celého areálu. Domnívá se, že dle stavebního práva by se mělo rozhodovat ke stavu v datu podání žádosti.

Domnívám se však, že pokud bylo nyní zahájeno řízení o prohlášení za KP, tak žádost o závazné stanovisko musím posuzovat již v kontextu této situace. Vlastník se domnívá, že bych měla postupovat dle situace, která byla aktuální k datu podání žádosti (ten den jsem sice již měla informaci, že se bude „něco“ dít, ale žádostí z MK ČR o vyjádření ORP k podnětu řízení o prohlášení ještě patrně zahájeno nebylo.)

**Odpověď:**

Zajímavá otázka souběhu prohlašování za kulturní památku a řízení o odstranění stavby, která ukazuje, že „zjednodušení procesu povolování“ mnohdy může přinést nečekané komplikace jinde. Klíčová je otázka, jaký postup má prvoinstanční orgán památkové péče volit, když přijme žádost o odstranění stavby např. v prostředí kulturní památky, ale i v památkové rezervaci, památkové zóně a zároveň je mu známo, že Ministerstvo kultury vede (alternativně brzo povede) řízení o prohlášení věci/stavby za kulturní památku za situace, kdy nečinnost orgánu památkové péče v zákonem stanovené propadné lhůtě znamená povolení odstranění stavby ze strany tohoto dotčeného orgánu.

Prvoinstanční orgán památkové péče je zde v pozici dotčeného orgánu, který vydává závazné stanovisko pro účely řízení nebo postupu stavebního úřadu. Dle § 4 odst. 9 stavebního zákona (a § 149 odst. 4 správního řádu) dotčenému orgánu běží lhůta 30 dní pro vydání jeho závazného stanoviska, kterou si můžete maximálně o dalších 30 dní prodloužit. Kdyby dotčený orgán v dané lhůtě závazné stanovisko nevydal, vznikne dle § 4 odst. 9 stavebního zákona fiktivní kladné závazné stanovisko bez podmínek.

Novelizačním zákonem č. 403/2020 Sb. (novela tzv. liniového zákona) došlo od 1. ledna 2021 k zjednodušení procesu vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů, např. „přerušení“ postupu vydání závazného stanoviska nebo ukončení (=zastavení) procesu vydávání závazného stanoviska je neformální, děje se pouze přípisem a nikoliv usnesením. Žadatel o závazné stanovisko se proti tomuto kroku nemůže bránit odvoláním proti usnesení. V postupu vydání závazného stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu není místo pro přerušení řízení pro předběžnou otázku podle § 57 správního řádu. Orgán památkové péče nevede při vydávání závazného stanoviska správní řízení, a nevydá rozhodnutí. Toto může učinit teprve až stavební úřad, který bude povolovat odstranění stavby. Stavební úřad by se měl na základě sdělení/oznámení Ministerstva kultury/obecního úřadu obce s rozšířenou působností o zahájení řízení dozvědět, že se o dané věci/stavbě vede správní řízení o prohlášení za kulturní památku a své řízení přerušit pro předběžnou otázku, tj. nevydat do doby rozhodnutí Ministerstva kultury rozhodnutí ve věci odstranění stavby. Odpadla by tak ochrana práv nabytých v dobré víře, která by jinak nastala v případě, že by bylo stavebním úřadem vydáno pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby.

I když data uvedená níže v mailu jsou zřejmě poznamenaná písařskou chybou, z popisu by vyplývalo, že již uplynula základní 30denní popř. i 60denní lhůta (pokud jste prodlužovala) pro vydání závazného stanoviska (17. srpna 2021). Podání vlastníka zámku, který je kulturní památkou, je možné podřadit pod práce uvedené v § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, které bude posuzovat stavební úřad. Okamžikem podání žádosti u orgánu památkové péče se rozeběhne propadná lhůta pro vydání závazného stanoviska.

*„Zamýšlí-li vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí (dále jen "obnova"), je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností (…)“.*

Zároveň Vás na okraj upozorňuji, že řízení podle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči je řízením zahajovaným vždy z moci úřední a vzhledem k naplnění předpokladů pro vydání závazného stanoviska navázaného na propadnou lhůtu nelze v dané věci o řízení z moci úřední podle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči vůbec uvažovat.

V případě, že by lhůta pro vydání závazného stanoviska nepropadla, pak v dané věci musíte vydat písemné závazné stanovisko, aby automaticky nebylo fiktivním závazným stanoviskem orgánu památkové péče povoleno odstranění budovy. Orgán památkové péče bude vycházet pouze z daného právního stavu – tj. posuzovat odstranění stavby pouze z pohledu prostředí kulturní památky, nikoli s ohledem na kulturně historické hodnoty odstraňované stavby. Je-li zahájeno řízení o prohlášení za kulturní památku, upozornil bych žadatele v odůvodnění závazného stanoviska, byť třeba i kladného, na jeho povinnost danou v § 3 odst. 3 zákona o státní památkové péči, a to zejména v případě, když orgán památkové péče nenašel dostatek argumentů pro zamítnutí odstranění stavby jen na základě ochrany prostředí kulturní památky.

*„Vlastník je povinen od doručení vyrozumění podle odstavce 2 až do rozhodnutí ministerstva kultury chránit svoji věc nebo stavbu před poškozením, zničením nebo odcizením a oznámit ministerstvu kultury každou zamýšlenou i uskutečněnou změnu jejího vlastnictví, správy nebo užívání.“*

Ostatně porušení výše uvedené povinnosti je povinen stíhat obecní úřad obce s rozšířenou působností, tj. Městský úřad B. Stavební úřad je potřeba informovat o zahájení řízení o prohlášení příslušného souboru za kulturní památku a požádat jej o přerušení řízení o povolení odstranění stavby, a to z důvodu řízení o předběžné otázce podle § 57 správního řádu.

Zároveň Vás informuji, že tento týden Ministerstvo kultury obeslalo stavební úřad Městského úřadu B., ve kterém je oznámeno, že bylo zahájeno řízení o prohlášení souboru hospodářských budov zámku T. za kulturní památku a Ministerstvo kultury v dopise stavební úřad požádalo, aby z důvodu předběžné otázky přerušil řízení o odstranění stavby sýpky do vydání rozhodnutí Ministerstva kultury.

## Přípolož a fiktivní závazné stanovisko a jeho vztah k zákonu č. 403/2020 Sb.

**Otázka:**

Není mi jasné to přidávání sítí, o kterém se v „403/2020“ taky hovoří. Jak v praxi k tomu přistupovat. Vždy je to de facto nový výkop. Platí tedy postup, že netřeba ZS i u rekonstrukce sítí, pokud se mění kus za kus? Jak pak případně vymoci např. památkově žádoucí návrat dlažby, apod.

**Odpověď:**

Děkujeme za otázku na přípolož. K 1. lednu 2021 § 2i zákona č. 416/2009 Sb. zní:

*Budování infrastruktury elektronických komunikací*

*(1) Rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas podle* [*stavebního zákona*](https://www.aspi.cz/products/lawText/1/69725/1/ASPI%253A/183/2006%20Sb.%2523) *nevyžadují přípojky elektronických komunikací do délky 100 metrů; to neplatí v případech, kdy je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle* [*zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*](https://www.aspi.cz/products/lawText/1/69725/1/ASPI%253A/100/2001%20Sb.%2523)*16).*

*(2) K užívání stavby infrastruktury elektronických komunikací se nevyžaduje kolaudační souhlas ani kolaudační rozhodnutí podle* [*stavebního zákona*](https://www.aspi.cz/products/lawText/1/69725/1/ASPI%253A/183/2006%20Sb.%2523)*. Stavebník předloží do 60 dnů ode dne zahájení užívání stavby příslušnému stavebnímu úřadu údaje určující polohu definičního bodu stavby, dokumentaci skutečného provedení stavby, pokud při jejím provádění došlo k nepodstatným odchylkám oproti ověřené dokumentaci nebo ověřené projektové dokumentaci, a geometrický plán umístění stavby.*

*(3****) Stavba přípolože nevyžaduje územní rozhodnutí ani územní souhlas stavebního úřadu21), ani závazné stanovisko orgánu státní památkové péče22), pokud***

***a) ochranné pásmo přípolože nepřekročí hranici ochranného pásma stavby, v jehož prostoru se přípolož přikládá, a***

***b) stavebník přípolože a stavebník stavby, ke které se přípolož přikládá, uzavřeli dohodu o přípoloži, v níž sjednali svá práva a povinnosti při provádění stavby a následném provozování obou staveb a určili jejich vzájemnou polohu.***

***(4) Přípolož je samostatnou stavbou, která je technicky oddělena od stavby, ke které se přípolož přikládá. V řízeních a postupech podle*** [***stavebního zákona***](https://www.aspi.cz/products/lawText/1/69725/1/ASPI%253A/183/2006%20Sb.%2523) ***týkajících se stavby, ke které se přikládá přípolož, se k přípoloži nepřihlíží.***

Ano, je zde výluka a památková péče nevydá ZS, v návrhu byla v již připomínkovém meziresortním řízení, není to novinka z parlamentu. Zde bych zdůraznil, že přípolož může vzniknout jen v ochranném pásmu stavby, k níž se přikládá, je tedy předpoklad, že už památková péče k danému „výkopu“ vydala závazné stanovisko. Z toho bych dovozoval, že výsledek druhého „kopání“ by měl být stejný.

Pro zajímavost uvádíme, že velcí stavebníci (právní kanceláře) takovou podobu fiktivního ZS nevítají. Informace je veřejně dostupná na:

<https://www.havelpartners.cz/stavebni-pravo-se-od-ledna-docka-zmen/?utm_source=news&utm_medium=email&utm_campaign=real-estate-flash-2020-12-14>

Pro mě nejzajímavější je následující pasáž:

„Ačkoliv má tato úprava přispět ke zrychlení přípravné fáze stavebních záměrů, povede dle našeho názoru s ohledem na možnost zrušení fiktivního souhlasu i k právní nejistotě stavebníka. ***Doporučujeme proto i nadále si obstarávat řádně vydaná závazná stanoviska a nespoléhat na tuto fikci.*** Fikce se neuplatní u některých závazných stanovisek zejména na úseku ochrany přírody a krajiny (např. u závazného stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí).“

## Fiktivní závazné stanovisko prvoinstančního orgánu památkové péče bez písemného vyjádření NPÚ a další postup nadřízeného dotčeného orgánu

**Otázka:**

ZS je vydané fikcí, je pouze podaná žádost a ani založený spis, natož vyjádření NPÚ. (A asi to ještě nebude všechno). Po ZS se začínají shánět jak žadatelé, tak i stavební úřad. Sdělení zatím nikomu zasláno nebylo. Jak máme postupovat, my přece řízení vést nemáme, vyjádření NPÚ tam není, k případnému doplnění žádosti vyzvat žadatele nemůžeme (kolikrát už uběhly všechny lhůty, co mohly, když je to z února), a jak tedy dál? Jedná se hlavně o systémovou chybu, kdy vypadlo na několik týdnů celé oddělení a na odboru se nenašel nikdo, kdo by alespoň na NPÚ poslal žádost o písemné vyjádření (opravdu jednoduchý úkon, kde vezmu žádost a do dopisu napíšu jen, že žádám podle § 14 odst. 6, vše ostatní je v žádosti...).

Máme se obejít bez vyjádření NPÚ a napsat si to od stolu sami? Co když bude potřeba žádost doplnit (viz propadlá lhůta)?

**Odpověď:**

Písemné vyjádření NPÚ musí písemné ZS nadřízeného dotčeného orgánu dle § 4 odst. 10 stavebního zákona mít, už jen z toho důvodu, že podléhá toto písemné ZS přezkumu podle § 149 správního řádu. Jeho neobstaráním byste nadřízený orgán rozhodně nenadchli.

Odvolám se na bod 37 metodické pomůcky PI

*37. Nadřízený dotčený orgán si pro své závazné stanovisko musí opatřit písemné vyjádření Národního památkového ústavu, pokud nebylo prvoinstančním dotčeným orgánem vyžádáno nebo o toto písemné vyjádření požádal prvoinstanční orgán natolik pozdě, že nemohla uplynout ani základní lhůta 20 dní uvedená v § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči a již uplynula lhůta pro vydání fiktivního závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona. Nadřízený dotčený orgán by tak měl v rámci tohoto postupu dosáhnout nejen věcně změny závazného stanoviska, ale napravit ve vztahu k Národnímu památkovému ústavu chyby v postupu dotčeného orgánu, kdy je třeba dodržet i § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči. Dodržení tohoto procesního postupu totiž může představovat věcný doklad potřeby změny závěru fiktivního, souhlasného a bezpodmínečného závazného stanoviska.*

## Speciální přezkum dle § 4 odst. 10 stavebního zákona a nastavení rozhodovací praxe nadřízeným dotčeným orgánem

**Otázka:**

Dům č. p. 147 v J. v. P. je kulturní památkou a zároveň se nachází v památkové zóně J. v. P. Dva spolumajitelé dům koupili za účelem zřízení dvou provozoven v přízemí a čtyř bytových jednotek – 2 v patře, 2 v podkroví a realizaci kanalizační přípojky. Práce začaly realizovat na přelomu ledna a února a přitom „malovali“ dokumentaci ve stupni DUR+DSP. Dne 3. 3. 2021 podali žádost o vydání závazného stanoviska na Magistrát města L., odbor životního prostředí, oddělení památkové péče, kde po marném uplynutí 30denní lhůty „vzniklo“ tzv. fiktivní závazné stanovisko. Případ se tak dostal ke mně na stůl. V průběhu května jsem od NPÚ dostala informaci, že práce v objektu probíhají, proto jsem napsala podnět stavebnímu úřadu v J. v P. Stavební úřad na základě podnětu nařídil zastavení prací a nařídil kontrolní prohlídku stavby. V rámci kontrolní prohlídky jsem zjistila výše uvedené, totiž že některé práce – vyřezání vazných trámů krovu, odstranění záklopového stropu a odstranění omítek v zadním traktu přízemí a patra, byly realizovány před vlastním podáním žádosti o závazné stanovisko. Stavební úřad zároveň požaduje dokumentaci k dodatečnému povolení stavby. Má otázka je tudíž nasnadě. Jak se vypořádat se souhlasným a bezpodmínečným fiktivním závazným stanoviskem prvoinstančního orgánu k dokumentaci pro DUR a DSP? Je celkem logické, že k pracím, které ještě nebyly realizovány, mohu vydat nové závazné stanovisko s podmínkami a část fiktivního stanoviska tak zrušit. Co se zbylou částí, která byla realizována bez závazného stanoviska a k níž požaduje stavební úřad dokumentaci k dodatečnému stavebnímu povolení? Mám ho zrušit a vydat nové ZS dle § 11 odst. 3 PZ a poté bude prvoinstanční orgán památkové péče vydávat nové ZS k dokumentaci pro dodatečné stavební povolení, která bude prakticky totožná, nebo mám tuto část fiktivního ZS zrušit a zastavit s tím, že je bezpředmětná? Mohu vůbec zrušit (případně čím – rozhodnutí, usnesení) ZS bez náhrady novým ZS? Dle mého skromného názoru to právní úprava § 4 odst. 10 stavebního zákona neumožňuje.

Druhou otázku mám k dokumentaci pro realizaci prací. Můžeme vyžadovat tento stupeň dokumentace, když dokumentace pro DSP není z pohledu památkové péče dostatečně podrobná (jedná se o výplňové prvky – dveře, podlahy, výkladec)? Jsem přesvědčena, že můžeme, i že jsme tento problém již řešili, ale už nevím, na jakém právním základě.

**Odpověď:**

Pochopil jsem, že stavební povolení vydáno nebylo, a existuje ve věci jen fiktivní závazné stanovisko dle § 4 odst. 9 stavebního zákona (dále jen „FSZ“).

FZS můžeme na nadřízeném dotčeném orgánu zrušit, i když jsou práce realizovány, pokud splníme lhůtu 6 měsíců od vydání stavebního povolení, samozřejmě je třeba zvážit ochranu práv nabytých v dobré víře. Tady, jak jsem pochopil, dobrá víra na straně stavebníka chybí. Zčásti realizoval práce bez ZS a v další části bez stavebního povolení. V takovém případě dobrou víru stavebníka nevidím.

FZS (a to v rozsahu, v jakém byl žádostí vymezen předmět řízení dne 3. března 2021) je potřeba přehodnotit postupem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona. Budete psát ZS k celému předmětu žádosti a nebudete v závazné části rozlišovat mezi provedenými a neprovedenými pracemi. V odůvodnění ZS je potřeba uvést, jaké práce k datu vydání ZS jsou realizovány a jaké nikoliv. Na základě Vašeho ZS může/nemusí stavební práce již realizované práce dodatečně povolit.

Pokud potřebuje památková péče podrobnější dokumentaci např. ve formě prováděcí PD, pak do ZS vydaného dle § 4 odst. 10 stavebního zákona je potřeba dát podmínku, že pro konkrétní část - parket/oken/restaurování bude předložena parametry specifikovaná PD.

Závěrem jen pro jistotu konstatuji, že k fikci závazného stanoviska může dojít jak ve vazbě na zmocnění podle § 14 odst. 1 nebo 2, tak i podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči (bude-li vydáváno na žádost). Případná oprava ve věci ustanovení, na základě kterého mělo být závazné stanovisko vydáno, je dle našeho soudu realizovatelná i v rámci postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

## Přezkum fiktivního závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu místo § 4 odst. 10 stavebního řádu

**Otázka:**

Jaký je postup, když nadřízený dotčený orgán přezkoumal fiktivní závazné stanovisko postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu místo § 4 odst. 10 stavebního řádu?

**Odpověď:**

Magistrát města B., OPP, obdržel dne 3. 3. 2021 žádost o vydání závazného stanoviska k demolici areálu M., které se nacházejí na území ochranného pásma Městské památkové rezervace B., vymezeného rozhodnutím odboru kultury Národního výboru města B. dne … pod č. j. …

Magistrát města B., OPP, po obdržení žádosti telefonicky požádal účastníka o upřesnění dotčených objektů (podoba a tvar střech). Po jeho obdržení požádal dne 17. 3. 2021 dle ust. § 14 zákona o státní památkové péči Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v B., jako odbornou organizaci státní památkové péče (dále jen „NPÚ“), o písemné vyjádření.

To mu bylo doručeno dne 9. 4. 2021. Dle jeho obsahu je zamýšlená demolice v rozporu se zájmem ochrany kulturněhistorických hodnot Městské památkové rezervace B. a ochranného pásma historického jádra města B. a předložená dokumentace je nedostatečná pro adekvátní posouzení.

Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko nebylo vydáno do 30 dnů od podání žádosti a správní orgán nevyužil možnost uvedenou v ust. § 149 odst. správního řádu a lhůtu pro vydání neprodloužil, mělo dne 3. 4. 2021 vzniknout fikcí závazné stanovisko souhlasné a bez podmínek. O této skutečnosti dne 21. 4. 2021 Magistrát města B., OPP, žadatele vyrozuměl přípisem č. j. …

Následně KÚ … OKPP obdržel podněty NPÚ (4. 5. 2021) a tří fyzických osob (5. a 6. 5. 2021) k přezkumu výše uvedeného závazného stanoviska z právních i věcných důvodů.

KÚ … OKPP posoudil věc ve smyslu ust. § 149 odst. 8 správního řádu (v přezkumném řízení lze zrušit nebo změnit nezákonné, nikoli pouze věcně nesprávné závazné stanovisko) a rozhodnutím o přezkumu č. j. … ze dne 11. 6. 2021 závazné stanovisko vzniklé fikcí dne 3. 4. 2021 zrušil a věc vrátil Magistrátu města B., OPP. Dospěl totiž k závěru, že napadené závazné stanovisko a jemu předcházející řízení vykazuje takové právní vady, pro které je třeba ho zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně.

Magistrát města B., OPP, jako prvoinstanční dotčený orgán reagoval na rozhodnutí KÚ … OKPP a dne 1. 7. 2021 adresoval žadateli výzvu k odstranění vad podání č. j. … s tím, že je potřeba doplnit: řádnou plnou moc od vlastníka předmětných nemovitostí k zastoupení při vyřizování závazného stanoviska pro odstranění staveb; část D dokumentace bouracích prací – dokumentaci objektů a technických a technologických zařízení zpracovanou po jednotlivých objektech v členění a rozsahu dle § 5 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb a přílohy 15; a rozhodnutí Ministerstva kultury o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu (zda „areál bývalé textilní továrny M.“ je kulturní památkou). Pokud ve stanovené lhůtě 90 dnů nebudou odstraněny vady žádosti, které brání vydání závazného stanoviska, závazné stanovisko nebude moci být vydáno.

Památková inspekce zastává právní názor, že závazné stanovisko dotčeného orgánu vzniklé fikcí podle § 4 odst. 9 stavebního zákona není možné podrobit přezkumu dle § 149 odst. 8 správního řádu s jedinou výhradou, které je zmíněna níže. Je dána specifická forma přezkumu fiktivního závazného stanoviska prvoinstančního dotčeného orgánu, které vzniklo v důsledku marného uplynutí lhůty podle § 4 odst. 9 stavebního zákona. Tento postup upravuje § 4 odst. 10 stavebního zákona.

Tomuto názoru přisvědčilo i Ministerstvo pro místní rozvoj, ve svém vyjádření č. ev. E 1525 / 2021 – 85 ze dne 10. 8. 2021. *„…ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona představuje speciální úpravu ve vztahu k ustanovení § 149 odst. 8 správnímu řádu, kterou lze použít pouze u fiktivního závazného stanoviska a jeho náhrady závazným stanoviskem správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který jej měl vydat. … je tedy možné podle našeho názoru učinit jednoznačný závěr, a to že přezkumné řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu, v případě vzniku fiktivního souhlasného závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona, nelze použít a jako jediný opravný prostředek (vedle odvolání proti rozhodnutí, které bylo podmíněno fiktivním souhlasným závazným stanoviskem, směřujícím proti obsahu fiktivního souhlasného závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu) přichází v úvahu tedy pouze postup podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.“*

Ke stejnému závěru dospěl například také Václav Petrmichl ve svém článku *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021,* uveřejněném v Právních rozhledech 15-16/2021 s. 543 – 550, který se konkrétní právní úpravou přímo zabývá. „ … *Dále lze mít za to, že fiktivní závazná stanoviska nepodléhají přezkumnému řízení, k nápravě důsledků fikce slouží vydání nefiktivního závazného stanoviska za předpokladů předvídaných v § 4 odst. 10 stavebního zákona, jenž je konstruktivním řešením fikce a speciálním pravidlem vůči dozorčímu prostředku v podobě klasického přezkumného řízení.“*

Lze odkázat i na názor Jitky Jelínkové v článku: *Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otazníky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny*, in Bulletin Správní právo 2/2021, s. 109 -119: *„… je třeba postup nadřízeného správního orgánu dotčeného orgánu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona striktně chápat jako povinný, nikoli jako pouhou možnost.“*

Stavební zákon ani správní řád nestanoví žádný povinný procesní krok, kterým by nadřízený dotčený orgán oznamoval žadateli zahájení postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona a je tak možné, že první úkon, který bude původnímu žadateli v této věci doručen, bude až finální zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho nahrazení novým závazným stanoviskem.

Pokud nebyly naplněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, nadřízený orgán dotčeného orgánu zruší toto závazné stanovisko a sám nadřízený orgán 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. 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 (z hlediska obecné úpravy je nepřezkoumatelné, ale speciální úprava povoluje vydání fiktivního aktu). Výsledkem postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona musí být závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu, které buď stanoví podmínky, nebo konstatuje nepřípustnost zamýšlené úpravy z hlediska zájmů státní památkové péče.

V již zmíněném článku Václav Petrmichl dospěl k závěru, že možnost vydat ex post nefiktivní závazné stanovisko nemusí být vůbec výslovně kodifikována. V této souvislosti zmíněný autor dovozuje, že povinnost reagovat na vzniklou fikci je na místě ve všech případech.

Nadřízený orgán (KÚ … OKPP) vytýká dotčenému orgánu Magistrátu města B., OPP, následující pochybení:

*„Řízení o vydání závazného stanoviska proběhlo na základě žádosti subjektu, který k tomu nebyl řádně zmocněn. Plná moc dle svého obsahu, tj. v daném případě se zmocněním pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, musí splňovat požadavky dle ust. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, tedy měla být opatřena úředně ověřeným podpisem a do zahájení řízení měla být uložena u věcně příslušného správního orgánu. Plná moc navíc hovoří pouze velice obecně o záměru zmocnitele realizovat výstavbu na předmětných pozemcích, nikoli o odstranění staveb. Správní orgán prvého stupně také v rozporu s ust. § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči i obsahem samotné žádosti vedl řízení ve věci projektové dokumentace pro odstranění staveb „Bývalá M.“. Zákonným předmětem řízení však mělo být odstranění staveb podle přiložené dokumentace bouracích prací.*

*Podle ust § 149 odst. 1 je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Z této povahy závazného stanoviska vyplývá požadavek, aby obě tato na sebe navazující řízení proběhla na základě totožné projektové dokumentace, která současně splňuje zákonné požadavky (viz stanovisko Ministerstva kultury památkové inspekce č. j. MK 627/2016 PI ze dne 14. 1. 2016). Náležitosti dokumentace bouracích prací v souladu s ust. § 5 vyhl. č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů, upravuje příl. 15 této vyhlášky. V rozporu s touto úpravou dokumentace pro řízení o vydání závazného stanoviska neobsahuje část D - Dokumentace objektů a technických a technologických zařízení. Podle ust. § 149 odst. 5 správního řádu mělo být vyžádáno doplnění podání.*

*Vzhledem k výše uvedenému porušil správní orgán svou povinnost podle ust. § 149 odst. 5 správního řádu, které mu ukládá vyzvat žadatele k odstranění nedostatku žádosti. Po dobu odstraňování vad žádosti lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží. Ode dne odstranění vad žádosti počne běžet nová lhůta pro vydání závazného stanoviska.“*

Podle § 4 odst. 10 stavebního zákona je právě na nadřízeném orgánu dotčeného orgánu, aby se s vytýkanými pochybeními pokusil vypořádat při vydání nového závazného stanoviska, které závazné stanovisko dotčeného orgánu zruší a zároveň i nahradí. Přičemž je toto jediná přípustná varianta nápravy fiktivního závazného stanoviska vzniklého ve smyslu ust. § 4 odst. 9 stavebního zákona, kterou ve vazbě na fikci vydání závazného stanoviska náš právní řád výslovně zná.

Jak uvádí správní řád v základních zásadách činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 1 a 2): *veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možnosti jim vycházet vstříc. Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*

Stejně tak potom § 34 odst. 3 a 4 správního řádu: *V pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení. Správní orgán může uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, jestliže o to účastník požádá a nemůže-li vzniknout újma jinému účastníkovi. O uznání úkonů rozhoduje správní orgán usnesením; nevyhoví-li podateli, oznamuje usnesení pouze jemu.*

Za použití těchto základních zásad řízení tedy může i nadřízený orgán dotčeného orgánu napravit uvedená procesní pochybení, která se týkala pochybností o existenci dostatečného zmocnění a otázky uznání úkonů učiněných ve prospěch účastníka řízení jinou osobou než zástupcem, při vydání nového závazného stanoviska s podmínkami (případně nepřípustného závazného stanoviska), které zruší a nahradí původní souhlasné bezpodmínečné závazné stanovisko dotčeného orgánu vzniklé fikcí.

Důvodem přezkumu a zároveň zrušení fiktivního závazného stanoviska je podle § 4 odst. 10 stavebního zákona skutečnost, že nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. Tyto důvody mohou vyplývat např. z včas doručeného (tj. do 20 dnů od doručení žádosti NPÚ) písemného vyjádření Národního památkového ústavu dotčenému orgánu.

V základní lhůtě nebo v prodloužené lhůtě pro vydání závazného stanoviska musejí být splněny všechny zákonné předpoklady pro vydání závazného stanoviska orgánu památkové péče, tj. musí být nejen vyžádáno 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 závazné stanovisko zpracovat. Případně musí marně uplynout lhůta 20 dní na doručení písemného vyjádření odborné organizace státní památkové péče. Nevyžádání písemného vyjádření Národního památkového ústavu ze strany orgánu památkové péče v takové lhůtě, aby mohla odborná organizace státní památkové péče ve stanovené lhůtě 20 dnů doručit své písemné vyjádření do konce lhůty pro vydání závazného stanoviska, je porušením právních předpisů. Památková inspekce je názoru, že orgány památkové péče mají vyžadovat u Národního památkového ústavu vypracování písemného vyjádření pouze v těch případech, které mají za perfektní, tj. u kterých byly odstraněny vady podání.

Nadřízený orgán KÚ … OKPP uvádí *„Žádost o vydání závazného stanoviska byla podána dne 3. 3. 2021.* Magistrát města B., OPP. *pak telefonicky vyžádal od účastníka upřesnění dotčených objektů (podoba a tvar střechy). Přestože de iure nešlo o výzvu k odstranění vad žádosti ve smyslu ust. § 149 odst. 5 správního řádu,* Magistrát města B., OPP, *požádal o vyjádření NPÚ až po doručení uvedeného upřesnění dne 17. 3. 2021. S ohledem na třicetidenní lhůtu pro vydání závazného stanoviska a dvacetidenní lhůtu pro vyhotovení odborného vyjádření NPÚ šlo o citelné neodůvodněné průtahy v řízení (lhůta pro závazné stanovisko uplynula dříve než lhůta pro vyjádření NPÚ), ve svém důsledku vedoucí k neodvratnému vzniku závazného stanoviska fikcí a k nemožnosti vyrovnat se s obsahem vyjádření NPÚ.“* Jedná se o závažný důvod pro zrušení fiktivního závazného stanoviska, ovšem je nutné zvážit s ohledem na okolnosti konkrétní věci, který procesní postup lze využít.

Nelze automaticky souhlasit s hypotézou nadřízeného orgánu *„Zrušení závazného stanoviska vzniklého fikcí a vrácení věci orgánu prvého stupně umožní provést nápravu uvedených vad řízení a teprve poté se lze zabývat věcnou stránkou závazného stanoviska ve smyslu ust. § 4 odst. 10 stavebního zákona či ust. § 149 odst. 7 správního řádu.“* Pokud by skutková situace stála pouze na takto stručně vyjádřených předpokladech, bylo by nutno postupovat pouze ve smyslu speciální úpravy pro fiktivní závazná stanoviska v § 4 odst. 10 stavebního zákona.

Není také možné v postupu prvoinstančního orgánu památkové péče zohlednit skutečnost *„… že Ministerstvo kultury svým přípisem č. j. MK 30982/2021 OPP ze dne 5. 5.2021 zahájilo řízení ve věci prohlášení souboru nemovitostí areálu bývalé textilní továrny M. v B. za kulturní památku. Tak bude moci dojít k souladu všech postupů ve výše zmíněném smyslu, protože podle ust. § 3 odst. 3 zákona o státní památkové péči je vlastník povinen až do rozhodnutí ministerstva kultury chránit své stavby před poškozením či zničením.“*

Řízení Ministerstva kultury o prohlášení dotčené nemovitosti za kulturní památku nemá povahu řešení předběžné otázky ve vztahu k řízení o žádosti podané na prvoinstanční orgán památkové péče a není ani důvodem, pro který by bylo možné lhůtu pro vydání závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu přerušit. Ten má na dotčenou nemovitost hledět až do doby vydání pravomocného rozhodnutí o prohlášení či neprohlášení věci za kulturní památku, jako na věc, která za kulturní památku prohlášena není, nachází se na území ochranného pásma památkové rezervace. Jakékoliv omezení záměru odstranění stavby ze strany prvoinstančního orgánu památkové péče je možné odůvodnit pouze z umístění nemovitosti v daném ochranném pásmu, ale nikoliv z důvodu, že je vedeno řízení o prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku.

Ve vlastním řízení o prohlášení za kulturní památku, vedeném Ministerstvem kultury dle § 3 zákona o státní památkové péči, se pak nachází nástroje pro ochranu předmětu řízení před poškozením či zničením do doby, než bude rozhodnuto o prohlášení či neprohlášení za kulturní památku. Od okamžiku doručení oznámení o zahájení řízení vlastníkovi věci je vlastník po dobu správního řízení povinen nakládat se svou věcí zákonem stanoveným způsobem. Vlastník má podle § 3 odst. 3 zákona o státní památkové péči povinnost věc popř. stavbu jako součást věci, která je předmětem řízení, chránit před poškozením, zničením nebo odcizením. Tato vlastníkova povinnost zahrnuje především povinnost zdržet se jednání, které by mohlo poškodit hodnoty, pro které by se věc či stavba měla či mohla stát kulturní památkou. Dále je součástí této vlastníkovy povinnosti i povinnost svou věc chránit před zásahy jiných osob i před událostmi, které nejsou způsobeny jednáním jiných osob, ale mohou hodnoty věci poškodit (například povětrnostními vlivy).

S touto povinností je logicky svázána oznamovací povinnost vlastníka podle § 3 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Tato oznamovací povinnost směřuje vůči Ministerstvu kultury a její rozsah lze rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří povinnost oznámit každou zamýšlenou i uskutečněnou změnu správy nebo užívání věci. Druhou skupinu představuje povinnost oznámit každou zamýšlenou i uskutečněnou změnu vlastnictví, která je neoddělitelně spjata se změnou okruhu účastníků řízení o prohlášení věci za kulturní památku.

V některých případech může být sporné, co je zásahem, který by mohl poškodit hodnoty věci nebo stavby, jež jsou předmětem řízení o prohlášení za kulturní památku. Proto například i stavební úpravy, které hodlá vlastník věci provést, je dobré podřadit pod výše uvedenou oznamovací povinnost podle § 3 odst. 3 zákona o státní památkové péči a předem je oznámit Ministerstvu kultury. Na tuto povinnost pak také prvoinstanční orgán památkové péče vlastníka upozornil. Není však sporu o tom, že odstranění stavby, o jejímž prohlášení za kulturní památku se vede řízení, by bylo v rozporu s výše uvedenými ustanoveními zákona o státní památkové péči.

Pokud by Ministerstvo kultury shledalo, že takové stavební úpravy a s tím i spojená změna užívání mohou mít negativní dopad na kulturněhistorické hodnoty, pro které by se daná věc nebo stavba mohla stát kulturní památkou, poskytuje správní řád Ministerstvu kultury rejstřík nástrojů, jak na tuto skutečnost reagovat, zejména by bylo možné použít předběžné opatření podle § 61 správního řádu.

Zásadně nesprávný je poměrně rozšířený a dlouho tradovaný názor, že na věc, resp. stavbu, která je předmětem řízení o prohlášení za kulturní památku, dopadá již stejná procesní úprava jako na kulturní památku a lze na nakládání s ní aplikovat postup popsaný v § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

Prvoinstanční orgán památkové péče vyřizující žádost dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči nemá procesní nástroj a nemůže přerušit postup vydávání závazného stanoviska, když věc nebo stavba, která je prohlašovaná za kulturní památku, se zároveň nachází na území památkové rezervace, památkové zóny nebo ochranného pásma dle § 17 zákona o státní památkové péči. Postup vydávání závazného stanoviska nelze přerušit ani do doby předložení rozhodnutí Ministerstva kultury ČR o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, kterým si Magistrát města B., OPP, v tomto případě zaměnil nebo nahradil výsledek řízení o prohlášení za kulturní památku. Podle § 149 odst. 5 správního řádu sdělí správní orgán žadateli, že závazné stanovisko nemůže být vydáno, jen za podmínky, že nejsou odstraněny ty vady žádosti, které brání vydání závazného stanoviska. S ohledem na výše uvedené se Památková inspekce domnívá, že v tomto případě by neodstranění vady spočívající v nedoložení zmiňovaného rozhodnutí Ministerstva kultury z důvodů uvedených výše vydání závazného stanoviska nebránilo.

Památková inspekce je s ohledem na výše uvedené toho názoru, že vedení řízení o prohlášení věci za kulturní památku není v rámci postupu podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči předběžnou otázkou, ale hlavně není zákonným důvodem pro přerušení běhu lhůty pro vydání závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu.

Jak neopomněl KÚ … OKPP v závěru odůvodnění svého rozhodnutí o zrušení fiktivního závazného stanoviska zdůraznit *při svém rozhodování reflektoval závěr č. 122 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013, podle něhož přezkumné řízení, které se vede o závazném stanovisku, nelze považovat za správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale za postup podle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se aplikují přiměřeně. Pokud se závazné stanovisko, které je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí, a nikoli samotným rozhodnutím, ruší nebo mění, správní orgán o tom vydává rozhodnutí, proti kterému se však nelze odvolat.*

Takové rozhodnutí je též vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 správního řádu soudního – jak připomíná např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018 – 76 ze dne 15. 12. 2020. Žadatel samostatně nemůže zažalovat u správního soudu zrušení závazného stanoviska pro jeho nezákonnost a správní akt stavebního úřadu v dané věci nemůže mít k dispozici, když současně nemá závazné stanovisko orgánu památkové péče.

Přezkumné řízení rozhodnutí KÚ … OKPP není možné s odkazem na § 94 odst. 2 správního řádu, který uvádí ... *V přezkumném řízení nelze přezkoumávat ani rozhodnutí vydaná podle § 97*.

V otázce vyslovení nicotnosti dotčeného rozhodnutí KÚ … OKPP je ovšem situace mnohem složitější.

*Právní úprava neobsahuje komplexní a podrobné definiční vymezení nicotnosti. K různým aspektům pojmu nicotnosti se proto v minulosti vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, uvedl, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě „obvyklých vad“ správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V případě této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky.*

*Judikatura dospěla k závěru, že vadami takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. výše již citované usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 100/2010-65 či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 As 24/2012-22).*

Rozhodnutí KÚ … OKPP tak za nulitní považovat nelze. KÚ … OKPP je nesporně orgán příslušný k přezkumu fiktivního zákonného stanoviska Magistrátu města B., OPP. Dotčené rozhodnutí o zrušení fiktivního závazného stanoviska vydal příslušný správní orgán (nadřízený dotčeného správního orgánu), rozhodnutí samo je dostatečně věcně konkrétní a stejně tak i žádost o závazné stanovisko. Zde je třeba dodat, že ani podatel sám neuvádí jednoznačně identifikovatelné důvody, pro které napadené rozhodnutí KÚ … OKPP označil jako nulitní.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, čj. 5 Afs 19/2004 – 53 *Není-li pochyb o tom, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí a jeho rozhodnutí netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost jeho plnění, přičemž je zřejmé, komu je určeno, nelze takové rozhodnutí označit za nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).*

Z hlediska procesního je však třeba poukázat na další aspekt, který zatím nebyl zmíněn, a který je třeba mít na zřeteli při posuzování otázky, nakolik je přezkum zákonnosti i fiktivního závazného stanoviska přijatého s poukazem na zmocnění podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči zcela vyloučen.

Zákon o státní památkové péči používá pojem „závazné stanovisko“ na více místech, ale ve dvou rozdílných významech. S výjimkou § 14 zákona o státní památkové péči jde vždy o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, viz § 11 odst. 3 a § 29 odst. 2 písm. b) zákona o státní památkové péči. Ustanovení § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči upravuje speciální vztah zákona o státní památkové péči a stavebního zákona při vydávání závazných stanovisek podle § 14 zákona o státní památkové péči. Úprava vztahu těchto dvou předpisů se – poněkud překvapivě – týká pouze závazných stanovisek podle § 14 zákona o státní památkové péči, přičemž jiná správní řízení upravená v zákoně o státní památkové péči pomíjí, viz např. § 10, § 11 odst. 2 nebo § 18 odst. 1 daného zákona. Kromě toho je § 14 zatížen používáním pojmu „závazné stanovisko“, který se však obsahově nekryje s tím, jak tento pojem používá správní řád. Podle § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči orgán památkové péče vydává závazné stanovisko ve formě podle § 149 správního řádu za podmínky, že ve věci je příslušný rozhodovat stavební úřad podle stavebního zákona. Toto ustanovení hovoří o příslušnosti stavebního úřadu rozhodnout, a nikoli o tom, že v konkrétní věci bude stavební úřad rozhodnutí vydávat. Toto ustanovení konstatuje, že závazné stanovisko ve formě podle § 149 správního řádu se vydává za podmínky, že:

* 1. jde o stavbu či jiný zásah regulovaný stavebním zákonem a současně
  2. záměr je natolik konkrétně popsán, že je dána pravomoc stavebního úřadu takovou věc posoudit.

První podmínka nedopadá výlučně jen na správní řízení podle stavebního zákona, ale i na zjednodušené postupy podle tohoto zákona. Zde jen Památková inspekce pro úplnost připomíná, že např. i v případě ohlášených prací má totiž stavební úřad obecně založenou rozhodovací pravomoc v § 107 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení může stavební úřad provedení ohlášených prací usnesením „překlopit“ do povolovacího řízení, a to mimo jiné pro rozpor ohlášeného záměru se závazným stanoviskem dotčeného orgánu (například orgánu státní památkové péče). Stavebnímu úřadu tedy stavební zákon zakládá pravomoc rozhodnout i ve věci ohlášených prací a závazné stanovisko orgánu památkové péče je jedním z podkladů pro případné rozhodnutí stavebního úřadu. Stavební úřad nemusí této své rozhodovací pravomoci využít, avšak přesto ji má dánu. Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, např. v rozsudcích čj. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. 8. 2011, čj. 8 As 8/2011-66 ze dne 30. 7. 2013 nebo čj. 2 As 163/2016-27 ze dne 10. 5. 2017, že na závazné stanovisko dotčeného orgánu ve spojení s § 149 správního řádu může navazovat úkon stavebního úřadu přezkoumatelný soudem jako územní souhlas. Jak však dokládá rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 241/2017-33 ze dne 29. 1. 2018, ne vždy se s tímto na prvním pohled jednoznačným kritériem Nejvyšší správní soud ztotožnil. Tento fakt dokládá jistou neustálenost judikatury správních soudů ve věci formy závazných stanovisek dotčených orgánů.

Přes značnou kazuističnost ustanovení stavebního zákona upravujících právní režim různých stavebních a jiných zásahů může vyvstat otázka, jaký akt má orgán památkové péče vydat v konkrétní věci. Pro tento případ je třeba vždy doporučit úzkou spolupráci se stavebními úřady, které by měly být schopny konkrétní zamýšlený zásah podřadit pod konkrétní ustanovení stavebního zákona. Právní základ pro tuto spolupráci poskytuje § 8 odst. 2 správního řádu, podle kterého jsou správní orgány povinny spolupracovat v zájmu dobré správy.

Druhá podmínka je spojena s tím, jak podrobná je dokumentace či žádost sama. To je ostatně okolnost, kterou ve svém rozhodnutí zmiňuje i KÚ … OKPP. Zejména u žádostí podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči jsou relativně četné situace, kdy na závazné stanovisko bude navazovat postup stavebního úřadu podle stavebního zákona. Pokud bude předmět řízení posuzován i stavebním úřadem, je pak náležitostí žádosti o vydání závazného stanoviska orgánu památkové péče kompletní projektová dokumentace splňující náležitosti podle vyhlášky č. 499/2006 Sb., pokud takovou dokumentaci stavební předpisy v konkrétním případě vyžadují. Pokud žádost tuto podrobnost nerespektuje, má například podobu ideového záměru, hmotové studie atp., lze takovou žádost podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči posoudit, pokud splňuje obecné požadavky určitosti žádosti. K takové žádosti však orgán památkové péče vydá závazné stanovisko formou správního rozhodnutí, neboť předložený záměr či studie nejsou způsobilé k tomu, aby o nich rozhodoval stavební úřad, na což ve svém rozsudku čj. 2 As 234/2020-21 ze dne 16. 12. 2020 poukazuje Nejvyšší správní soud.

Může tedy v této souvislosti nastat situace, že je ze strany žadatele i prvoinstančního orgánu tvrzeno, že nastala fikce vydání závazného stanoviska ve smyslu § 4 odst. 9 stavebního zákona, fakticky však tyto předpoklady naplněny nebyly z důvodů, které jsou zmíněny výše.

Možná varianta procesního postupu je, že došlo k fikci vydání závazného stanoviska, ač mělo dojít k vydání správního rozhodnutí. 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 ze zasedání poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu dne 25. 10. 2013 k možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí dospěl poradní sbor k níže uvedeným závěrům:

1. Pokud bylo namísto závazného stanoviska vydáno správní rozhodnutí, může dojít ke konverzi rozhodnutí na základě postupu podle § 157 správního řádu na závazné stanovisko.
2. 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 (nyní § 149 odst. 8 správního řádu, poznámka Památkové inspekce), a věc poté vrátí podřízenému správnímu orgánu k provedení (nového) správního řízení.

K důvodům, které vedly poradní sbor ministra vnitra k výše uvedeným závěrům lze odkázat na text tohoto závěru, jehož obsah je k dispozici na <https://www.mvcr.cz/soubor/129-2013-k-moznosti-konverze-zavazneho-stanoviska-a-spravniho-rozhodnuti.aspx>.

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 zcela vyloučit.

Nad rámec předmětné kauzy ještě připomíná Památková inspekce situaci, kdy žádost o závazné stanovisko nesplňuje ani náležitosti podle § 37 odst. 1 věty první správního řádu a v důsledku pochybení dotčeného orgánu, které může být dáno i objektivním stavem (všichni pracovníci podatelny či daného správního úseku úřadu nebudou schopni v důsledku pracovní neschopnosti vykonávat své pracovní úkoly), nedojde k postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu, dojde k fikci vydání závazného stanoviska ve smyslu § 4 odst. 9 stavebního zákona a bude třeba i na tuto situaci procesně reagovat. Nelze připustit, že by na základě žádosti, jejíž celkový obsah je shrnut ve větě „ve vaší obci chci postavit dům“, vzniklo fiktivní závazné stanovisko, které lze řádně uplatnit před stavebním úřadem. Nicméně i to je realita, na kterou musí či měla by být soustava dotčených orgánů schopna reagovat.

Památková inspekce tak dle svého názoru nemůže vyslovit nicotnost napadeného rozhodnutí, ani jej pro nezákonnost zrušit v přezkumném řízení. Je tedy patrné, že napadené rozhodnutí bude nadále existovat.

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.

Magistrát města B., OPP, se tak jako dotčený prvoinstanční orgán postupem nadřízeného dotčeného orgánu dostává do zvláštní situace. Jeho fiktivní závazné stanovisko bylo jako nezákonné zrušeno. Zde s ohledem na výtky KÚ … OKPP nelze vyloučit, že fakticky mohly mít jím namítaná pochybení vazbu i na otázku formy závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, nicméně tato úvaha v rozhodnutí KÚ … OKPP chybí. Je tak spíše otázkou, co kromě samotného faktu vydání závazného stanoviska KÚ … OKPP od Magistrátu města B., OPP, v dané věci reálně očekává.

Po uplynutí lhůty 30 popř. 60 dní by mělo být dotčeným orgánem vydáno fiktivní závazné stanovisko, ale po zrušení fiktivního závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem není stanoven počátek běhu této lhůty. Jistě to není okamžik právní moci rozhodnutí o přezkumu závazného stanoviska dle § 149 odst. 8 správního řádu. Běh lhůt je navázán v § 149 odst. 4 správního řádu na okamžik podání žádosti.

Současně však nelze vyloučit, že s ohledem na reálný obsah žádosti a jejich obsahových náležitostí, jde o žádost k přípravě zamýšlených prací, které nemůže posoudit bezprostředně stavební úřad, a které by měl Magistrát města B., OPP, posoudit formou rozhodnutí, jak je naznačeno výše.

Magistrát města B., OPP, jako orgán památkové péče má neuzavřenou a nevyřízenou žádost o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Je povinností prvoinstančního orgánu památkové péče, tj. Magistrát města B., OPP, vydat závazné stanovisko. Forma tohoto závazného stanoviska bude ovlivněna skutečným obsahem žádosti a případnou aktivitou žadatele. Má-li žádost vady vytýkané KÚ … OKPP, a doplní-li žadatel podání v rozsahu vyžadovaném stavebními předpisy a výzvou adresovanou Magistrátem města B., OPP, žadateli, pak momentem doplnění by se rozběhla lhůta, která může alternativně vyústit i ve fikci vydání souhlasného závazného stanoviska. Má-li žádost vady vytýkané KÚ … OKPP, žadatel neodstraní vady, které brání vydání závazného stanoviska ve formě podle § 149 správního řádu, a žádost je dostatečně určitá ve smyslu § 37 odst. 2 věty první správního řádu, pak běží Magistrátu města B., OPP, pořádková lhůta pro vydání správního rozhodnutí ve věci přípravy prací, jehož předmětem bude posouzení zamýšlených prací z hlediska zájmů státní památkové péče, a to v rozsahu dotčení hodnot památkové rezervace v B., pro jejíž ochranu bylo vymezeno ochranné pásmo, ve kterém se nachází dotčené nemovitosti.

Památková inspekce považuje za vhodné závěrem konstatovat, že aktuální stav věci je spojen se zavedením nového institutu, jehož procesní úprava je více než kusá, na což postupně velmi důrazně upozorňuje nejen výše zmíněná odborná literatura. Je tak pochopitelné, že počáteční období aplikace této nové právní úpravy je a po jistou dobu i nadále bude spojeno s jistými poruchami a hledáním vysvětlení pro hluchá místa, která nechala nová právní úprava neřešena, včetně absence dozorčího prostředku, který by mohl v obdobných věcech využít ústřední orgán státní správy.

## Forma písemného vyjádření NPÚ a výkon agendy dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči v ochranných pásmech vymezených dle § 17 téhož zákona

**Otázka:**

NPÚ by rád znal názor Památkové inspekce na níže popsaná řešení pro vyřizování žádostí, týkajících se „památkově bezkonfliktních“ staveb v ochranných pásmech vymezených podle zákona o státní památkové péči. NPÚ zmiňuje následující varianty postupu:

**1**. Žádosti orgánů státní památkové péče týkající se „památkově bezkonfliktních“ staveb v ochranných pásmech pouze vzít na vědomí, a ve stanovené lhůtě je formou písemného vyjádření nevyřídit? Toto řešení ušetří mnoho času, nicméně NPÚ má obavy, že takový postup by bylo možné vnímat jako nečinnost NPÚ, a v minulosti právě proto věci takto neřešili. Umožňuje aktuálně platná právní úprava NPÚ takovýto postup? Pokud bychom nyní našli výklad podporující toto řešení (s ohledem na skutečnost, že cílem nových zákonných úprav bylo zrychlení postupů), bylo by to ideální a NPÚ by v tom smyslu upravil interní směrnici.

**2**. Žádosti orgánů státní památkové péče týkající se „památkově bezkonfliktních“ staveb v ochranných pásmech vyřídit formou souhrnného písemného vyjádření pro více žádostí jedním číslem jednacím? V odpovědi NPÚ by byla uvedena jednotlivá čj., vždy předmět podání (zateplení fasády, výměna oken atp.) a závěr že „práce, popsané ve všech výše uvedených číslech jednacích, jsou v souladu se zájmem ochrany kulturně historických hodnot“ – nebo jiná, podobně formulovaná věta, vše opět doplněné do interní směrnice.

Pro upřesnění NPÚ podotýká, že by samozřejmě i nadále veškeré žádosti o vyjádření jednotlivě posuzoval a navrhovaný postup by využil opravdu jen u agendy týkající se ochranných pásem. V případě, že by NPÚ došel k závěru, že je nezbytné stanovit podmínky závazným stanoviskem, své písemné vyjádření samozřejmě zašle resp. požádá, pokud to bude nezbytné, o prodloužení lhůty k předání vyjádření.

**Odpověď:**

Úvodem považuje Památková inspekce za vhodné zmínit několik skutečností, které budou tvořit východiska pro posouzení výše uvedených variant. Ve školení pro orgány památkové péče a NPÚ k fiktivnímu závaznému stanovisku Památková inspekce uváděla, že fiktivní závazné stanovisko by mělo být použito pro bagatelní případy. Otázkou je, zda se v oboru památkové péče shodneme, co je bagatelním případem. V případě, že by NPÚ doručil písemné vyjádření s podmínkou/podmínkami a bylo vydáno fiktivní závazné stanovisko, pak by se mohlo jednat o naplnění podmínek pro provedení speciálního přezkumu fiktivního závazného stanoviska dle § 4 odst. 10 zákona č 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. V případě kladného písemného vyjádření bez podmínek by se čistě z formálního hlediska hůře dovozovalo, že nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. Vstoupit do procesu povolování záměru mohou účastníci řízení u stavebního úřadu. Hrozbu provedení speciálního přezkumu dle § 4 odst. 10 stavebního zákona nelze úplně eliminovat ani jedním z navržených postupů. Reálnou pomocí by zde byla ustálená rozhodovací praxe a shoda na okruhu bagatelních věcí. Pak lze tuto hrozbu v souladu s § 2 odst. 4 zákona č. 500/204 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů minimalizovat.

Bezpochyby je nutné trvat na tom, aby Národní památkový ústav byl požádán o písemné vyjádření ke každé žádosti, která na orgán památkové péče dorazí a je považována za perfektní (v opačném případě by měl orgán památkové péče postupovat podle § 149 odst. 5 správního řádu a nikoli žádat NPÚ o vypracování jeho písemného vyjádření), jak to předpokládá ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči.

Aktuální znění ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči nemá dle názoru Památkové inspekce šťastnou podobu, neboť jeho výklad není hned v několika ohledech jednoznačný. V odborné literatuře nepanuje úplná shoda, zda bez ohledu na lhůtu obsaženou v cit. ustanovení může NPÚ nevypracovat písemné vyjádření. Úvahu o tom, že bez ohledu na běh této lhůty je NPÚ povinen písemné vyjádření vypracovat, obsahuje komentář k § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči obsažený v publikaci Varhaník, Jiří; Malý, Stanislav: Zákon o státní památkové péči, Komentář, Praha 2011, elektronická verze právní stav komentáře je ke dni 1. 1. 2018. Podle předmětného komentáře ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči primárně dopadá na otázku prodlení na straně NPÚ, ale nikoli na povinnost NPÚ písemné vyjádření vypracovat. Pochopitelně však tento komentář nekonstatuje tuto povinnost ex post poté, což již NPÚ zná okolnost vydání závazného stanoviska. Komentář k témuž ustanovení obsažený v publikaci Zídek, Martin, Klusoň, Jiří, Tupý, Michal. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha, 2019 dospívá v této věci k závěru, že po marném uplynutí lhůty pro doručení písemného vyjádření může orgán státní památkové péče v řízení pracovat s tím, že písemné vyjádření neobdržel. Národní památkový ústav dnes nemůže předem v konkrétní věci deklarovat, že písemné vyjádření vypracovávat nebude a tím zkrátit lhůty pro vydání závazného stanoviska. Památková inspekce je toho názoru, že NPÚ zmíněná úprava zakládá možnost se k věci nevyjádřit tím, že nechá lhůtu pro předložení písemného vyjádření uplynout marně. Stav spočívající v tom, že lhůta pro doručení písemného vyjádření NPÚ orgánu státní památkové péče uplyne marně, je situace zákonem o státní památkové péči předpokládaná a nelze takovýto stav označit za protiprávní. Jak v tomto směru upravit interní směrnici NPÚ si Památková inspekce neosobuje navrhnout, nicméně popis tohoto postupu nelze vnímat jako protiprávní. Na druhou stranu by se měl NPÚ vyvarovat toho, aby tak nebyly pominuty práce, které mohou mít dopad na hodnoty významné z hlediska zájmů státní památkové péče. Ve vydefinování okruhu těchto prací ve vnitřním předpisu spatřuje Památková inspekce největší slabinu zmíněného postupu, zejména pokud by byla formulována zcela obecně ke všem ochranným pásmům vymezeným podle zákona o státní památkové péči. Základním problémem je, že hodnoty chráněné ochrannými pásmy a ani podmínky jednotlivých ochranných pásem nemají společného jmenovatele a identifikovat obecně bagatelní zásahy i pro interní potřebu NPÚ bude úkol prakticky velmi obtížně realizovatelný. Varianta 1 znamená fakticky úplnou nečinnost bez doložení toho, že se NPÚ vlastním obsahem žádosti o závazné stanovisko zabýval. Jak je však uvedeno výše i toto je stav, se kterým zákonodárce počítal.

Variantu 2 považuje Památková inspekce za problematickou, neboť sice výsledkem bude písemnost, ale ta nebude představovat dostatečnou důkazní oporu pro orgán památkové péče, neboť fakticky neobsahuje věcné hodnocení jednotlivých kauz a pouze shrnuje postoj NPÚ, aniž by byly známy jeho důvody. Faktickou oporu pro orgán památkové péče takovéto řešení nepředstavuje a je svým způsobem výstupem čistě formálním, jehož využitelnost v rámci postupu orgánu státní památkové péče je sporná. Jediným pozitivem této varianty je nespornost faktu, že se konkrétní věcí NPÚ zabýval.

Současně se nabízí jako řešení i třetí varianta, kterou by bylo stručné písemné vyjádření ke každé jednotlivé věci, které konstatuje, že zde NPÚ nespatřuje jakýkoliv konflikt se zájmy státní památkové péče, které však musí výslovně zmínit. Je však nesporné, že toto řešení žádnou významnou administrativní úsporu nepředstavuje.“

## Urychlení postupu orgánu památkové péče po 1. lednu 2021

**Otázka:**

Chtěla bych se zeptat, jak můžeme správně postupovat, aby byla naše práce v souladu se zákonem, a přitom jsme neomezili další subjekty na jejich právech a vydávali naše závazná stanoviska bez zatížení nedostatkem času na plnohodnotné zpracování.

Z přehledu za poslední dva roky vyplývá, že mezi podáním od žadatele a připsáním žádosti na úsek památkové péče uplyne doba od 1 – 5 dní, neboť struktura posloupnosti přidělování pošty obsahuje více než dva body mezi přijetím v podatelně a přijetím dokumentu na úseku památkové péče. Když takový dokument zašlu na NPÚ poštou, ztratím další 2 – 3 dny, než tam dorazí. Pak má NPÚ zákonnou lhůtu 20 dní, kterou jim ale nemůžu zkrátit, neboť prý by naše stanovisko bylo zatíženo nezákonností. Z přehledu dále vyplývá, že mezi datem vystavení vyjádření NPÚ a jeho přijetím na náš úřad je dalších 3 – 5 dní, neboť i tam existuje systém výpravy o více než dvou lidech. Pak, když dokument dorazí k nám, musíme s ním seznámit žadatele, pokud obsahuje nějaké podmínky. Lhůtu na vyjádření jsme už teď zkrátili na 5 dní, což se nám zdá poněkud málo, ale asi to jinak nepůjde. A v případě že zasílám poštou, zase ztratím 2 – 10 dní. Při takovém součtu, když vezmu maximální časy 5+3+20+5+10+5=48 dní. Z toho mi vyplývá, že žádost, u které budu chtít mít stanovisko vydané včas, tj. do 30 dní od podání, musím ji získat v den, kdy přišla na úřad, ještě téhož dne ji odeslat na NPU a pak mi musí všechno přijít v nejkratším možném čase. Ten by v ideálním případě vypadal asi takto: podání, ve stejném dni přijetí na úsek a vypravení na NPÚ datovkou = 1 den, + 20 dní = zákonná lhůta + 1 den = poslali datovkou, +1 den = přijetí na úsek, téhož dne žadatel převzal osobně seznámení s podklady řízení, + 5 dní na vyjádření, do pěti dní nic nepřišlo, + 1 den = vydání. To je celkem 27 dní.

Ve chvíli, kdy se k žádosti nedostanu hned, je to spíše dílem náhody, že to vydám včas.

Ve věcech, které nejsou důležité – nátěr boudy ve vnitrobloku domu v MPZ lakem – to můžu neřešit a nic se nestane, ve chvíli, kdy se jedná o složitější věc, která bude mít byť jednu podmínku, je to nereálné.

Zvolila jsem následující postup, ale mám obavy, že není úplně správný:

1. Získat dokument ve stejný den se stále nedaří, zejména před víkendem je to nemožné.
2. Zaslání na NPÚ jsme vyřešili – žádost a jiné schopné dokumenty jdou datovkou, papírové díly po domluvě v případě možnosti urychlení předání osobním předáním konkrétnímu garantovi v rámci pojížděk po území. Vždy to má dřív než poštou.
3. Bod lhůty 20 dní nelze zkrátit. Požádala jsem NPÚ o zavedení na jejich úseku řekněme obecného typu vyjádření pro takové žádosti, které z jejich hlediska nevyžadují podmínky a jsou přípustné v plném rozsahu. Anebo pro takové žádosti, ke kterým nemají vůbec v úmyslu se vyjádřit. Kdysi takový dokument měli. Když nám nic nepošlou, musíme čekat na konec lhůty, když nám ale pošlou takový list, můžeme postoupit dál v řízení a také zkrátit čas.
4. Na základě této mé žádosti mi bylo z NPÚ sděleno, že lze psát místo vyjádření zápis do protokolu u nás v kanceláři (týká se jen jednoduchých věcí). Bohužel jsme tento postup dříve zkusili – cca rok 2019 hlavně pro věci v MPZ. Ve skoro každém byla ze strany NPÚ dána podmínka. Když u nás pak byla kontrola z kraje, tak nám řekli, že takto to nelze. Že protokol není oficiálním dokumentem NPÚ, neboť je s hlavičkou našeho úřadu, a tudíž musíme stejně nechat uplynout 20denní lhůtu, kterou NPÚ na vyjádření měl. Že nejde jen sejít se s garantem území, prohlédnout si objekt zvenku, posoudit s žádostí a sepsat do protokolu, že tam musí u toho být i žadatel. Pokud pro potřeby žádosti stačilo vidět dům zvenčí a v kontextu okolí, prošli jsme s garantem území (bez účasti žadatele), aby viděl objekty, které má zrovna v žádosti a do protokolu nám pak případně dal podmínky. A také nám bylo řečeno, že na protokolu nestačí podpis garanta území, ale že to musí podepsat jeho nadřízení na NPÚ a snad že to dokonce nejde vůbec, pokud by měli nějaké podmínky. Že tak jde dělat jen protokol bez podmínek.
5. Protokol bez podmínek je fajn, neřeší ale lhůtu 20 dní, na její marné uplynutí musíme čekat. I to je však lepší než nic.
6. Protokol s podmínkami by byl dobrý v případě, že by bylo možné pominout zbytek lhůty, což nejde. A hlavně by odpadlo čekání na doručení vyjádření z NPÚ.
7. V této věci bych Vás ráda požádala o právně správné řešení, zda lze od NPÚ získat krom vyjádření i jiný dokument, který je validní a použitelný, aniž by nastal výše uvedený problém.
8. Dále jsme u lhůty na seznámení, tu jsme zkrátili na 5 dní a nabídli jsme lidem možnost ji zkrátit ještě, když nám doručí dokument o tom, že nemají připomínek a vzdají se možnosti podat námitky. Což bylo více k dobru dříve, při pěti dnech tato možnost žadatele přestala zajímat. Nicméně si pamatuju, že na nějakém školení nám říkali, že snad lze seznamovat s podklady e-mailem. Co by takové seznámení mělo obsahovat, aby bylo právně správně (elektronický podpis, doručenku, konverzi,….? ) a mohou lidé pak také odpovědět e-mailem, nebo musí zasílat svou odpověď zase klasicky poštou nebo datovkou? Lze, aby to zaslali třeba e-mailem na e-podatelnu úřadu, a jak by mněl takový výstup vypadat a co by mněl obsahovat?
9. Při tak šibeničním čase 30 dní, pokud neuvázne vyjádření na NPÚ tak celá věc troskotá na seznámení se s podklady a lhůtě na vyjádření. Když žadatel bude tušit, že vyjádření NPÚ bude mít nějaké nepříjemné podmínky, prostě jen nevyzvedne poštu, lhůta 30 dní od podání uplyne a vznikne fikce závazného stanoviska.

U žádostí typu výměna oken, natření plechových vrat, oprava fasády na budově v MPZ, která není KP, nebo třeba kácení stromů se nedá uplatnit §71 odst. 3 písm. a) správního řádu – zvlášť složitý případ. Nikdo nám neuvěří, že je to složité. Žádosti na NPÚ se vyřizují spravedlivě, takže tipuji, že tak, jak postupně přicházejí. Když pak zjistí, že ona kovová vrata divného vzhledu nelze vyhodit, protože jsou vzácností okresu, nemají už moc času se k věci vyjádřit.

Musíme při povolování prodloužení lhůty odůvodnit, co je tak nezbytné, že se lhůta na vyjádření prodlužuje?

Z výše uvedených důvodů, kdy je možné posoudit řešený objekt bez účasti majitele z veřejného prostoru, také nesvoláváme místní šetření, přesto se čekáním na vyjádření NPÚ a zasíláním seznámení s jednou či dvěma podmínkami dostáváme za předepsaný čas.

Je ještě nějaký jiný legální způsob, jak neprošvihnout všechny lhůty a přitom neporušit právní předpisy?

Zejména vidím tento problém u vydávání závazných stanovisek pro stavební úřad, kdy skutečně mohou počkat na fikci a vydat rozhodnutí bez našeho stanoviska.

Možnost vydání závazného stanoviska fikcí je platné jen pro takové, které je vydané jako „Závazné stanovisko“ podle § 149 správního řádu.

Když jsem nastupovala do úřadu, bylo mi řečeno, že i když uplyne lhůta k vydání stanoviska, že ho mám přesto vydat, protože je pro chráněné objekty lepší, aby měly stanovisko, sic, pozdě, než aby žádné nebylo. Což by se tedy dalo uplatnit na všechna rozhodnutí podle § 67, která se mi nepodaří vydat do 30 dní – zejména kvůli výše uvedeným průtahům. Doufám, že taková stanoviska jsou legální a nejsou dynamitem ve skříni v případě, že se do nich někdo odvolá…?

Stavební úřady po našem dotazu již nechtějí závazné stanoviska na cokoliv, co se týká rodinných domů, a to i v případě zásahů do statiky a nosných prvků objektu, jak to chtěly dřív (přístavby, stavební úpravy, bourání, nové RD,… ). Ve všech případech, které se řeší ohlášením stavby. Jakým způsobem budou fungovat dvě rozhodnutí vedle sebe, kdy jedno řekne Ano, lze stavět, a druhé Ne, nelze, protože podmínka č. 1 na něco…, kdy se jedná o rozhodnutí stavebního úřadu a v druhém případě naše rozhodnutí a do žádného z nich se žadatel neodvolal a ona nabyla právní moci?

**Odpověď:**

Váš dotaz je obsáhlý a zároveň zásadní a jde ke kořenům aktuálního fungování památkové péče. Je jisté, že výkon orgánu památkové péče nezlepší jedno radikální velké opatření, ale bude muset jít o soubor dílčích.

1. *Získat dokument ve stejný den se stále nedaří, zejména před víkendem je to nemožné.*

Hned první, na které narážíte, je zlepšení oběhu dokumentů po odborech a odděleních městského úřadu, ale týká se to jakéhokoliv úřadu. Zde leží možné zlepšení vně památkové péče, která se může v rámci úřadu navrhovat a žádat zlepšení.

1. *Zaslání na NPÚ jsme vyřešili – žádost a jiné schopné dokumenty jdou datovkou, papírové díly po domluvě v případě možnosti urychlení předání osobním předáním konkrétnímu garantovi v rámci pojížděk po území. Vždy to má dřív než poštou.*

V případě že si předáváte poštu s Národním památkovým ústavem osobně, mělo by se dít takovým způsobem, aby bylo pro budoucnosti patrný pohyb konkrétních dokumentů, tj. předávat si je na základě podepsaného protokolu.

1. *Běh lhůty 20 dní nelze zkrátit. Požádala jsem NPÚ o zavedení na jejich úseku řekněme obecného typu vyjádření pro takové žádosti, které z jejich hlediska nevyžadují podmínky a jsou přípustné v plném rozsahu. Anebo pro takové žádosti, ke kterým nemají vůbec v úmyslu se vyjádřit. Kdysi takový dokument měli. Když nám nic nepošlou, musíme čekat na konec lhůty, když nám ale pošlou takový list, můžeme postoupit dál v řízení a také zkrátit čas.*

Ano, Památková inspekce je toho názoru, že 20 dní na zpracování písemného vyjádření nelze zkrátit. Otázkou možného zkrácení lhůty na doručení písemného vyjádření, případně nevypracováním písemného vyjádření Národního památkového ústavu v bagatelních věcech, týkajících se ochranného pásma, viz otázka 11.

1. *Na základě této mé žádosti mi bylo z NPÚ sděleno, že lze psát místo vyjádření zápis do protokolu u nás v kanceláři (týká se jen jednoduchých věcí). Bohužel jsme tento postup dříve zkusili – cca rok 2019 hlavně pro věci v MPZ. Ve skoro každém byla ze strany NPÚ dána podmínka. Když u nás pak byla kontrola z kraje, tak nám řekli, že takto to nelze. Že protokol není oficiálním dokumentem NPÚ, neboť je s hlavičkou našeho úřadu, a tudíž musíme stejně nechat uplynout 20denní lhůtu, kterou NPÚ na vyjádření měl. Že nejde jen sejít se s garantem území, prohlédnout si objekt zvenku, posoudit s žádostí a sepsat do protokolu, že tam musí u toho být i žadatel. Pokud pro potřeby žádosti stačilo vidět dům zvenčí a v kontextu okolí, prošli jsme s garantem území (bez účasti žadatele), aby viděl objekty, které má zrovna v žádosti a do protokolu nám pak případně dal podmínky. A také nám bylo řečeno, že na protokolu nestačí podpis garanta území, ale že to musí podepsat jeho nadřízení na NPÚ a snad že to dokonce nejde vůbec, pokud by měli nějaké podmínky. Že tak jde dělat jen protokol bez podmínek. Protokol bez podmínek je fajn, neřeší ale lhůtu 20 dní, na její marné uplynutí musíme čekat. I to je však lepší než nic. Protokol s podmínkami by byl dobrý v případě, že by bylo možné pominout zbytek lhůty, což nejde. A hlavně by odpadlo čekání na doručení vyjádření z NPÚ. V této věci bych Vás ráda požádala o právně správné řešení, zda lze od NPÚ získat krom vyjádření i jiný dokument, který je validní a použitelný, aniž by nastal výše uvedený problém.*

Zde by jedinou možností bylo, aby na místě podepsala protokol, který obsahuje písemné vyjádření, za Národní památkový ústav osoba k tomu vnitřními předpisy oprávněná, tj. vedoucí odboru péče o památkový fond. Jedině tak bude dokument sepsaný na jednání písemným vyjádřením odborné organizace státní památkové péče. Tento postup z povahy věci nebude příliš častý. V opačném případě nastávají spory v tom směru, že do protokolu se vyjádřila osoba, která není oprávněna za NPÚ podepisovat, že tedy jde pouze o její názor a nikoli o postoj NPÚ. Jen za dodržení výše uvedených principů vznikne písemnost, která obsahuje postoj NPÚ, když za NPÚ tento postoj svým podpisem potvrdí osoba k tomu oprávněná vnitřními předpisy NPÚ.

1. *Dále jsme u lhůty na seznámení, tu jsme zkrátili na 5 dní a nabídli jsme lidem možnost ji zkrátit ještě, když nám doručí dokument o tom, že nemají připomínek a vzdají se možnosti podat námitky. Což bylo více k dobru dříve, při pěti dnech tato možnost žadatele přestala zajímat. Nicméně si pamatuju, že na nějakém školení nám říkali, že snad lze seznamovat s podklady e-mailem. Co by takové seznámení mělo obsahovat, aby bylo právně správně (elektronický podpis, doručenku, konverzi,….?) a mohou lidé pak také odpovědět e-mailem, nebo musí zasílat svou odpověď zase klasicky poštou nebo datovkou? Lze, aby to zaslali třeba e-mailem na e-podatelnu úřadu, a jak by měl takový výstup vypadat a co by mněl obsahovat?*

Co se týče povinnosti seznámit žadatele s podklady závazného stanoviska, zde bychom chtěli odkázat na metodické materiály Ministerstva kultury ohledně novely zákona č. 403/2020 Sb., které byly probírány na krajských poradách s pracovníky ORP a NPÚ. V části A bodu 11 metodického materiálu je psáno:

„Z procesního hlediska je pak třeba konstatovat, že tlak na urychlení řízení spojený např. s přesunem věcného vyřízení žádosti před druhoinstanční orgán s sebou nese i další možný nechtěný efekt, kterým je menší časový prostor pro komunikaci prvoinstančního dotčeného orgánu se žadatelem. Za tohoto stavu **nelze striktně trvat na tom, aby žadateli bylo umožněno se seznámit s podklady** závazného stanoviska, které má formu předpokládanou v § 149 správního řádu, když by výsledkem bylo vydání fiktivního závazného stanoviska. Byť lze považovat nástroj umožnění seznámit se s podklady za efektivní v komunikaci se žadatelem, časové hledisko zavedené zákonem č. 403/2020 Sb. zde má přednost a nelze tak v tomto případě procesní krok, který není správním řádem výslovně pro vydání závazného stanoviska vyžadován, upřednostnit před povinností dotčeného orgánu chránit veřejný zájem, neboť pro ochranu tohoto zájmu zákonodárce nově stanovil jen krátkou, propadnou lhůtu.“

Vzhledem k novele správního řádu a stavebního zákona č. 403/2020 Sb. jsme toho názoru, že rychlost vyřizování žádosti o vydání závazného stanoviska má přednost před umožněním seznámit se s podklady řízení. Proces vydávání závazného stanoviska dotčeného orgánu byl novelou zákona č. 403/2021 Sb. učiněn méně formálním než dříve. Umožnit seznámit s podklady není obligatorní součástí postupu vydávání závazného stanoviska a umožnění seznámení žadatele s podklady nesmí vést k vydání fiktivního závazného stanoviska tam, kde mělo být vydáno závazné stanovisko s podmínkami nebo nepřípustné závazné stanovisko.

Komunikaci ve směru úřad - žadatel lze zjednodušit postupem podle § 19 odst. 4 správního řádu:

„Nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.“

Ideálně, pokud budete mít ve svých formulářích žádosti o vydání závazného stanoviska větu se žádostí o doručování na žadatelem uvedenou elektronickou adresu, pak je možné např. informaci o možnosti seznámit se s podklady posílat mailem. Jedná se však o komunikaci jenom směrem od Vás k žadateli nikolivěk opačně. Pro žadatele platí ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu:

„Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.“

Tzn., pokud by bylo podání učiněno např. e-mailem bez použití podpisu, pak by musel podatel své podání ve lhůtě 5 dnů doplnit dle výše uvedeného.

1. *Při tak šibeničním čase 30 dní, pokud neuvázne vyjádření na NPÚ tak celá věc troskotá na seznámení se s podklady a lhůtě na vyjádření. Když žadatel bude tušit, že vyjádření NPÚ bude mít nějaké nepříjemné podmínky, prostě jen nevyzvedne poštu, lhůta 30 dní od podání uplyne a vznikne fikce závazného stanoviska.*

K povinnosti dotčeného orgánu umožnit seznámení s podklady závazného stanoviska viz odpověď k bodu výše. Vzhledem k nemožnosti jednoduššího méně formálního vyřízení písemného vyjádření ze strany Národního památkového ústavu, kdy by nebyla využívána plná 20denní lhůta na doručení písemného vyjádření orgánu památkové péče, je dnes situace taková, že většina žádostí o vydání závazného stanoviska je vyřízena ve lhůtě delší, než je 30 dní.

Vydání fiktivního závazného stanoviska lze doporučit jen v bagatelních věcech, ostatně sama jeden příklad ve své otázce uvádíte. Problémem bude, zda se podaří v našem oboru najít shodu na tom, co je bagatelní záležitostí, protože již dopředu lze uvést, že plošné uplatnění jednoho přístupu vzhledem k rozmanitosti kulturněhistorických hodnot předmětů řízení není reálné.

1. *U žádostí typu výměna oken, natření plechových vrat, oprava fasády na budově v MPZ, která není KP, nebo třeba kácení stromů se nedá uplatnit §71 odst. 3 písm. a) správního řádu – zvlášť složitý případ. Nikdo nám neuvěří, že je to složité. Žádosti na NPÚ se vyřizují spravedlivě, takže tipuji, že tak, jak postupně přicházejí. Když pak zjistí, že ona kovová vrata divného vzhledu nelze vyhodit, protože jsou vzácností okresu, nemají už moc času se k věci vyjádřit. Musíme při povolování prodloužení lhůty odůvodnit, co je tak nezbytné, že se lhůta na vyjádření prodlužuje?*

Zde je potřeba uvést, že pro vydání závazného stanoviska dle § 149 správního řádu se uplatní speciální pravidlo v § 149 odst. 4 správního řádu:

„K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.“

V samotném textu ustanovení však rozdíl není. V případě, že se bude jednat o závazné stanovisko vydávané pro řízení a postupy dle stavebního zákona, pak v takovém případě dle § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona:

„O prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle [správního řádu](https://www.aspi.cz/products/lawText/1/62549/1/ASPI%253A/500/2004%20Sb.%2523) vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a dotčený orgán vyrozumí o této skutečnosti žadatele.“

Žadatel tak obdrží pouze informaci o prodloužení lhůty a vlastní důvod uvedený v odůvodnění usnesení bude patrný ze spisu v této věci. Složitost každopádně není nikde ve správním řádu nebo stavebním zákoně definována. Nemusí se jednat jen o složitou otázku věcnou, ale i formální, kdy orgán památkové péče je ze zákona povinen vyčkat 20 dní od doručení žádosti na doručení písemného vyjádření a není oprávněn tuto lhůtu zkrátit. I toto může být důvodem pro prodloužení lhůty pro vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu. Důvody prodloužení by být uvedeny měly, stačí však stručná podoba

1. *Z výše uvedených důvodů, kdy je možné posoudit řešený objekt bez účasti majitele z veřejného prostoru, také nesvoláváme místní šetření, přesto se čekáním na vyjádření NPÚ a zasíláním seznámení s jednou či dvěma podmínkami dostáváme za předepsaný čas. Je ještě nějaký jiný legální způsob, jak neprošvihnout všechny lhůty a přitom neporušit právní předpisy?*

Žádný zázračný vše řešící způsob nám známý není.

1. *Zejména vidím tento problém u vydávání závazných stanovisek pro stavební úřad, kdy skutečně mohou počkat na fikci a vydat rozhodnutí bez našeho stanoviska. Možnost vydání závazného stanoviska fikcí je platné jen pro takové, které je vydané jako „Závazné stanovisko“ podle § 149 správního řádu.*

Některé orgány památkové péče se písemně se stavebními úřady ujistily a potvrdily si, že stavební úřady budou akceptovat jenom ta fiktivní závazná stanoviska, která jsou materializována v osvědčení dotčeného orgánu vydaného podle § 154 a následujících správního řádu. Pokud ve správním obvodu Vaší ORP nefunguje spolupráce se stavebními úřady, není jiné cesty, než stavební úřady spolu se žadatelem o vydání závazného stanoviska vždy informovat o každém procesním kroku orgánu památkové péče, který se dotýká běhu lhůt – staví ji, prodlužuje, rozebíhá.

1. *Když jsem nastupovala do úřadu, bylo mi řečeno, že i když uplyne lhůta k vydání stanoviska, že ho mám přesto vydat, protože je pro chráněné objekty lepší, aby měly stanovisko, sic, pozdě, než aby žádné nebylo. Což by se tedy dalo uplatnit na všechna rozhodnutí podle § 67, která se mi nepodaří vydat do 30 dní – zejména kvůli výše uvedeným průtahům. Doufám, že taková stanoviska jsou legální a nesou dynamitem ve skříni v případě, že se do nich někdo odvolá…?*

Lhůta pro vydání správního rozhodnutí vyjádřená v § 71 správního řádu je lhůtou pořádkovou. Jejím uplynutím není vydáno fiktivní rozhodnutí. Obdobná konstrukce je stanovena např. v § 87 odst. 4, § 94p odst. 3, § 94y odst. 1, § 112 odst. 3 stavebního zákona, jen je zde lhůta prodloužena na 90 popř. 120 dní. Překročení lhůty pro vydání rozhodnutí nezpůsobí neplatnost nebo dokonce nicotnost rozhodnutí. Může se jednat o nesprávný úřední postup, který by byl řešen podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. [358/1992 Sb.](https://www.aspi.cz/products/lawText/1/46550/1/ASPI%253A/358/1992%20Sb.%2523), o notářích a jejich činnosti ([notářský řád](https://www.aspi.cz/products/lawText/1/46550/1/ASPI%253A/358/1992%20Sb.%2523)).

1. *Stavební úřady po našem dotazu již nechtějí závazné stanoviska na cokoliv, co se týká rodinných domů, a to i v případě zásahů do statiky a nosných prvků objektu, jak to chtěly dřív (přístavby, stavební úpravy, bourání, nové RD,… ). Ve všech případech, které se řeší ohlášením stavby. Jakým způsobem budou fungovat dvě rozhodnutí vedle sebe, kdy jedno řekne Ano, lze stavět, a druhé Ne, nelze, protože podmínka č. 1 na něco…, kdy se jedná o rozhodnutí stavebního úřadu a v druhém případě naše rozhodnutí a do žádného z nich se žadatel neodvolal a ona nabyla právní moc?*

Rozhodovací činnost stavebních úřadů orgány památkové péče neovlivní. Samozřejmě bychom uvítali sjednocení jejich rozhodovací praxe. Pokud stavební úřad nebude ve věci rozhodovat a stavební záměr lze podřadit pod práce uvedené v odst. 1 a 2 § 14 zákona o státní památkové péči, pak orgán památkové péče vydá rozhodnutí. Pokud by si závazné stanovisko - rozhodnutí stavebník nevyžádal a práce realizoval, dopustil by se přestupku podle § 35 nebo 39, protože by provedl práce bez závazného stanoviska orgánu památkové péče.

1. [1] Šlo by o převážnou část restaurování nebo ideové záměry, které s ohledem na svou obecnost nejsou schopny projednání před stavebním úřadem, nebo práce nepodléhající regulaci podle stavebního práva, zejména práce popsané v § 79 odst. 2 a § 103 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-1)
2. [2] Z hlediska počítání lhůt bylo třeba za první den, od kterého se v souladu s § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu počítá běh lhůty, považovat 2. 1. 2021, neboť za rozhodný den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, je třeba považovat den nabytí účinnosti novely liniového zákona. Novela liniového zákona nabyla v souladu s čl. XXXII tohoto zákona účinnosti 1. 1. 2021. Poslední den lhůty připadl na neděli 31. 1. 2021. V souladu s § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den, kterým je pondělí 1. 2. 2021. [↑](#footnote-ref-2)