**Stanovisko Ministerstva kultury**

**odboru památkové inspekce**

**č.j. MK 36430/2021 OPI ze dne**

**25. května 2021**

Věc: Odpověď na žádost o výkladové stanovisko k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek

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 GG. 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 v GG a Magistrát města GG, odbor památkové péče, za účelem zjištění názoru obou subjektů na stavební záměr klientů. Následně projektant jménem klientů podal na Magistrát města GG, 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 GG, 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?

Podle platného právního řádu Ministerstvo kultury není oprávněno podávat závazný výklad právních předpisů, k tomu by byl v konkrétním případě oprávněn pouze soud. Z této pozice je třeba přijímat níže prezentované názory Ministerstva kultury, přijaté po předchozím projednání v rámci úřadu. Rovněž Ministerstvo kultury nemůže hodnotit konkrétní případy již jen z toho důvodu, že nemá k dispozici kompletní spisový materiál v dané věci. Z tohoto důvodu nemůže Ministerstvo kultury např. zaujmout stanovisko k otázce, zda je stavební záměr klientů podatele předimenzovaný, je v rozporu s ostatní zástavbou nebo zda úpravy domu, jak jsou popsány ve výše uvedených vizualizacích, přispějí k tvrzenému lepšímu souladu domu s okolím.

**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)** 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)** 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)** 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>.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 8. února 2022