**Stanovisko Ministerstva kultury**

**odboru památkové inspekce**

**č.j. MK 77870/2021 OPI ze dne**

**8. prosince 2021**

Věc: Stanovisko Ministerstva kultury k žádosti Krajského úřadu HH, odboru xyz, č. j. 12345/2021/HHJJ, o metodickou pomoc v záležitosti odvolání ve věci záměru demolice stodoly v ochranném pásmu kulturních památek

Krajský úřad HH, odbor xyz (dále jen „krajský úřad“), byl jako nadřízený dotčený orgán odvolacím stavebním úřadem požádán o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska dle ustanovení § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V závazném stanovisku obecní úřad obce s rozšířenou působností jako prvoinstanční orgán státní památkové péče vyjádřil nepřípustnost demolice stodoly v ochranném pásmu kulturních památek v obci JK. Na základě tohoto závazného stanoviska následně stavební úřad vydal rozhodnutí, kterým zamítl ohlášení odstranění stavby, proti kterému se vlastník stodoly odvolal. Žádost o závazné stanovisko k demolici byla podána 5. 11. 2020, závazné stanovisko bylo vydáno 19. 2. 2021 bez toho, že by lhůta pro vydání závazného stanoviska byla prvoinstančním orgánem státní památkové péče prodloužena. Před tím, než prvoinstanční orgán státní památkové péče vydal závazné stanovisko, došlo k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, což si prvoinstanční orgán státní památkové péče neuvědomil. Ve věci nyní existují dvě závazná stanoviska - jedno fiktivní souhlasné, druhé nesouhlasné, na jehož základě bylo vydáno napadené rozhodnutí stavebního úřadu. Jak má v této situaci procesně postupovat nadřízený dotčený orgán?

Krajský úřad žádá Ministerstvo kultury, odbor památkové inspekce (dále jen „Ministerstvo kultury“), o vysvětlení postupu jak pro případ, kdy by fiktivní závazné stanovisko dle ustanovení § 4 odst. 10 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) *[k datu revize je platnost tohoto stavebního zákona omezena datem 1. 7. 2024, kdy nabude účinnost jako celek zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, poznámka vydavatele]*, zrušil a vydal nové, tak pro případ, kdy by k tomuto kroku nepřistoupil. V obou případech je otázkou, jak se „zbavit“ nadbytečného, nefiktivního závazného stanoviska v písemné podobě. Podklady, které vedly prvoinstanční orgán státní památkové péče k vydání nesouhlasného závazného stanoviska, nejsou příliš přesvědčivé, krajský úřad nedospěl doposud k jednoznačnému názoru, zda byly, či nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

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.

Ministerstvo kultury nezná kontext dané věci, považuje však za překvapivou skutečnost, že žadatel se zřejmě začal dovolávat existence fiktivního závazného stanoviska až v odvolacím řízení a součástí svého podání vůči stavebnímu úřadu pravděpodobně učinil závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, které bylo vydáno až po nastalé fikci a s jehož obsahem nesouhlasí. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu předpokládá, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Současně však podle 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. S ohledem na ustanovení § 149 odst. 7 a § 154 správního řádu lze dospět k závěru, že se i nadřízený orgán v rámci postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu musí zabývat i otázkami nezákonnosti postupu podřízeného dotčeného orgánu a to i bez návrhu odvolatele nebo i přes skutečnost, že tyto skutečnosti uvedl až ve svém odvolání.

Z popisu krajského úřadu vyplývá, že byla podána žádost o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, jehož obsah má být závazný pro následný postup stavebního úřadu. Současně v dané věci prvoinstanční orgán státní památkové péče neučinil krok, ze kterého by vyplývalo, že závazné stanovisko nebude vydáno ve lhůtě 30 dnů ode dne podání žádosti o závazné stanovisko. Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona stanoví, že o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a dotčený orgán vyrozumí o této skutečnosti žadatele. Jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek. Tuto úpravu do stavebního zákona přinesla změna obsažená v zákoně č. 403/2020 Sb. Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k čl. XXIV, k bodu 5 uvádí následující: *„Pro vydání závazných stanovisek dotčených orgánů pro účely řízení podle stavebního zákona platí lhůta pro vydání závazného stanoviska podle správního řádu. To znamená, že i v tomto případě je možné lhůtu prodloužit. Avšak s ohledem na to, že s nedodržením lhůty jsou ve stavebním zákoně spojeny následky ve formě fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, navrhuje se stanovit speciální režim pro prodlužování lhůty pro vydání závazného stanoviska, a to tak, že o prodloužení lhůty pro vydání závazného stanoviska vydá dotčený orgán usnesení, které se poznamenává do spisu.*“ Jak dokládá odborná literatura, není zcela jednoznačné, v jakém kontextu má být uvažováno o prodloužení lhůty. Část odborných názorů se kloní k tomu, že o prodloužení lhůty nad 30 dnů je třeba individuálně rozhodnout usnesením o tom, že jde o zvlášť složitý případ nebo je zapotřebí nařídit ohledání na místě (viz např. Zídek, Martin; Tupý, Michal: Památková péče po novele liniového zákona, in: Bulletin Stavební právo, 1/2021, str. 27 – 45, ISSN 1211-6386.). Objevují se však i úvahy, že za naplnění předpokladu ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu je 60denní lhůta lhůtou zákonnou a další usnesení o prodloužení se použije na jiné situace. Jde však spíše o úvahu rozebírající ne zcela ideální slovní vyjádření popisu stavu, kdy závazné stanovisko nebude vydáno ve lhůtě 30 dnů, ale až ve lhůtě 60 dnů (viz Vedral, Josef: K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona, in: Bulletin Stavební právo, 3/2021, str. 29 – 50, ISSN 1211-6386.).

V daném případě však z dotazu vyplývá, že ve 30 dnech neučinil prvoinstanční orgán státní památkové péče žádný krok ve smyslu § 4 odst. 9 stavebního zákona, žádná okolnost nesvědčí o tom, že by daný případ bylo možné považovat za zvlášť složitý nebo že by došlo k ohledání na místě. Za tohoto stavu lze mít za to, že zákonná lhůta pro vydání závazného stanoviska byla v daném případě v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu 30 dnů a marným uplynutím 30. dne nastala situace popsaná v § 4 odst. 9 stavebního zákona, tj. došlo dne 2. února 2021 k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

Následně však prvoinstanční orgán státní památkové péče v téže věci vydal závazné stanovisko, jehož závěr byl zcela odlišný, neboť zamýšlené práce shledal jako nepřípustné z hlediska zájmů státní památkové péče. Ačkoli závazné stanovisko nenabývá právní moci a nelze zde uvažovat o překážce věci pravomocně rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, nelze tento stav označit za souladný s právním řádem. Ke stejnému závěru dospívá v již zmíněném článku i Josef Vedral, viz str. 44. Obdobně jako tento autor je tak Ministerstvo kultury toho názoru, že nezákonné závazné stanovisko ve věci, kdy již dříve došlo k fikci podle § 4 odst. 9 stavebního zákona, by mělo být zrušeno v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu. To je postup, který v dané věci Ministerstvo kultury doporučuje krajskému úřadu zvolit ve vztahu k závaznému stanovisku vydanému prvoinstančním orgánem památkové péče po nastalé fikci. Jde o samostatný postup, nezávislý na postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu, o kterém je pojednáno níže. Podmínkou účinků rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu je to, že se oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníkům řízení, v němž bylo přezkoumávané závazné stanovisko podkladem pro rozhodnutí. Toto rozhodnutí nabývá právní moci oznámením. Tento postup vyplývá z Dodatku k závěru č. 122 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 10. 2013 (text zmíněného dodatku je k dispozici na adrese <https://www.mvcr.cz/soubor/122-2013-dodatek-pravni-moc-rozhodnuti-vydaneho-v-prezkumnem-rizeni-o-zavaznem-stanovisku-pouceni-o-opravnem-prostredku-a-moznost-prezkumu.aspx>).

Současně v dané věci probíhá odvolací řízení, a byť se prvoinstanční stavební úřad řídil nezákonným závazným stanoviskem, měl by v rámci tohoto postupu krajský úřad jako nadřízený orgán státní památkové péče zaujmout postoj i v otázce přípustnosti zamýšlených prací, které vyplývají z fikce kladného závazného stanoviska bez podmínek. Na postup v rámci tohoto odvolacího řízení dopadá tak regulace podle § 149 odst. 7 správního řádu a nikoli postup podle § 4 odst. 10 stavebního zákona. V tomto směru je výše citovaná odborná literatura v zásadě jednotná. I zde má však postup podle § 149 odst. 7 správního řádu své limity (zmiňované v již uvedeném článku Josefa Vedrala), byť tyto limity jsou dle názoru Ministerstva kultury aplikační praxí překonatelné.

V daném případě nadřízený dotčený orgán podle § 149 odst. 7 správního řádu buď vyjádří závěr, že zamýšlené práce jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné bez podmínek a fakticky potvrdí fiktivní závazné stanovisko, anebo formuluje podmínky pro realizaci zamýšlených prací, popř. nepřípustnost těchto prací a fakticky tak fyzicky neexistující fiktivní závazné stanovisko bez čísla jednacího změní.

Je-li předmětem řízení okruh otázek, které patří do rozhodovací pravomoci stavebního úřadu, k nimž vydává dotčený orgán státní památkové péče závazné stanovisko dle § 149 správního řádu, nesmí krajský úřad odvolání směřující proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu vyřešit jen tím, že provede přezkumné řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 3. března 2023