

Závazné stanovisko a nový stavební zákon

Příběh nového stavebního zákona a závazného stanoviska mohl být velmi stručný. Věcný záměr stavebního zákona předpokládal řešení problematiky ochrany dotčených veřejných zájmů zcela jinak než předchozí právní úprava. Za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StZ“), byla ochrana dotčených veřejných zájmů v rámci řízení vedených stavebním úřadem řešena typicky prostřednictvím závazných stanovisek dotčených orgánů. Věcný záměr nového stavebního zákona řešil tuto problematiku převážně integrací ochrany dotčených veřejných zájmů do rozhodovací pravomoci státní stavební správy.¹⁾ V případech, kdy ochrana dotčených veřejných zájmů nebyla integrována do rozhodovací pravomoci státní stavební správy, mohly dotčené orgány hájit veřejné zájmy prostřednictvím vyjádření.²⁾ Tím by příběh závazného stanoviska a nového stavebního zákona mohl skončit.

Cesta od závazného stanoviska a zase zpět

Již návrh změnového zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, a který byl rozeslán do připomínkového řízení dne 25. 11. 2019, však obsahoval opětovně závazné stanovisko jako nástroj ochrany jednoho z dotčených veřejných zájmů.³⁾ Tento drobný kamínek spustil relativně velkou lavinu změn v podobě hájení dotčených veřejných zájmů, které nebyly integrovány do rozhodovací pravomoci státní stavební správy.⁴⁾ Vládní návrh změnového zákona i vlastní vládní návrh nového stavebního zákona předložený Poslanecké sněmovně 11. 9. 2020 již obsahovaly opět relativně jednoznačné propojení nové úpravy s pojmem závazného stanoviska.⁵⁾ Ačkoli

¹⁾ Viz kapitola 11. 3. Integrace dotčených orgánů do státní stavební správy Věcného záměru stavebního zákona, s. 78–80, <<https://odok.cz/portal/services/download/attachment/ALBSBBQPKN4G/>>, vyhledáno dne 12. 1. 2024.

²⁾ Na úseku geologie a hornictví mělo jít např. o důlní díla, dobývací prostory a chráněná ložisková území. Viz kapitola Změna formy závazných stanovisek na formu vyjádření 11. 3. Integrace dotčených orgánů do státní stavební správy Věcného záměru stavebního zákona, s. 83, <<https://odok.cz/portal/services/download/attachment/ALBSBBQPKN4G/>>, vyhledáno dne 12. 1. 2024.

³⁾ Šlo o zájmy ochrany přírody a krajiny, které měly hájit Agentura ochrany přírody nebo správa národního parku, viz část sedmá čl. VII. body 11, 12, 14 nebo 15 návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, <<https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORNB9DSNDE/>>, vyhledáno dne 12. 1. 2024.

⁴⁾ V průběhu připomínkového řízení prodělala relativně významnou změnu soustava stavebních úřadů. Tato změna pak doznala další koncepční změny v Poslanecké sněmovně. Rozbor těchto změn však dále přesahuje možnosti tohoto článku.

⁵⁾ Viz Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, sněmovní tisk 1009, <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8 & t=1009>>.

stavební zákon prošel v Poslanecké sněmovně řadou zásadních změn, návrat k závaznému stanovisku byl i ve schválené podobě nového stavebního zákona zachován. Nicméně i s ohledem na zachování principu integrace ochrany dotčených veřejných zájmů do působnosti státní stavební správy obsahovala schválená podoba zákona č. 183/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „NStZ“) i relativně zásadní odchylky od dosavadního zapojení pojmu závazného stanoviska do stavebního práva.⁶⁾ Jednou z významných odchylek bylo například opuštění pojmu koordinované závazné stanovisko (dále jen „KZS“). Další odchylkou bylo stanovení jiné lhůty pro náhradu fiktivního závazného stanoviska, čímž se možná nechtěně mohla dostat do hry i otázka přezkumu zákonitosti fiktivního závazného stanoviska.⁷⁾ Podstatným zlomem v příběhu NStZ a závazného stanoviska byl rok 2023 a změny, které přinesly zejména zákon č. 152/2023 Sb., který změnil NStZ a některé další související zákony, zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku (dále jen „ZJES“) a zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Až finální úprava stavebního práva a doprovodných zákonů je předmětem dalšího rozboru v tomto článku.

Současně je třeba tento vývoj příběhu závazného stanoviska a NStZ mít na paměti při porovnávání aktuální úpravy a úpravy spojené s účinností StZ. V tomto případě totiž nešlo o plynulé ideové navázání dvou norem na řešení téže problematiky. Výsledný stav je odrazem velmi prudkých koncepčních změn, které NStZ od počátku své přípravy do dnešních dnů prodělal. Hledání paralel mezi předchozí a současnou úpravou stavebního práva tak může být i trochu ošidné.⁸⁾

Aktuální podoba NStZ řeší problematiku závazných stanovisek na několika místech, přičemž intenzita propojení těchto míst může být sporná. Z hlediska aplikační praxe jde zejména o ustanovení § 2 a 3, dále o úpravu společného jednání v § 18, z pohledu tohoto článku jednoznačně stěžejní pasáž vymezenou ustanovením § 173 až 179a a dále pak ustanovení § 184, 185, 193 a 197 rozptýlená v úpravě řízení o povolení záměru. Tento výčet pochopitelně není kompletní. Z hlediska rozsahu tohoto článku jej lze považovat za rozhodující pro uvedení principů, na kterých je postaveno použití závazného stanoviska v NStZ. Současně tento výčet koresponduje s některými otázkami, které dle autora začnou velmi záhy pálit aplikační praxi.

vyhledáno dne 12. 1. 2024, a vládní návrh stavebního zákona, sněmovní tisk č. 1008, <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8 & t=1008>>, vyhledáno dne 12. 1. 2025.

⁶⁾ K problematice závazných stanovisek orgánu státní památkové péče ve vazbě na tuto podobu NStZ lze odkázat např. na kapitoly Postup dotčených orgánů před zahájením řízení o povolení záměru a Řízení o povolení záměru podle stavebního řádu v článku Zidek, Martin: Nový stavební zákon a památková péče, in: *Zprávy památkové péče*, ročník LXXXII, 2022, č. 3, str. 421–446, ISSN 1210-5538.

⁷⁾ Viz např. Staša, Josef: V mezích stavebního zákona, in: *Stavební právo. Bulletin*, č. 3/2021, str. 82–89, ISSN 1211-6386.

⁸⁾ To ostatně platí i pro obsah důvodové zprávy vládního návrhu stavebního zákona, která se rozcházela v mnoha ohledech s obsahem publikovaného NStZ již v momentě schválení normy. Pochopitelně ještě problematičtější se pak jeví použití této důvodové zprávy na znění NStZ po přijetí zákona č. 152/2023 Sb.

Vyjádření versus závazné stanovisko

Ve vztahu k ochraně dotčeného veřejného zájmu při povolování záměru hovoří NStZ o vyjádření nebo závazném stanovisku dotčeného orgánu. Formu aktu, kterou je posuzován dotčený veřejný zájem, nestanoví ani NStZ ani ji nestanoví dotčený správní orgán nebo stavební úřad. Forma tohoto posouzení dotčeného veřejného zájmu vyplývá ze zvláštního zákona, který upravuje ochranu takového veřejného zájmu. Ostatně i tato skutečnost je jedním z důvodů, pro který doprovodný změnový zákon k NStZ, tj. zákon č. 284/2021 Sb., měnil téměř 60 zákonů.⁹⁾ Lze konstatovat, že typicky je hájen dotčený veřejný zájem formou závazného stanoviska v případě jednotného environmentálního stanoviska (dále jen „JES“), požární ochrany nebo zájmů státní památkové péče. Forma vyjádření je spojena např. s ochranou nerostného bohatství, s působností Státní energetické inspekce nebo s působností Ministerstva zdravotnictví podle zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon.

Podnět ke vzniku závazného stanoviska

NStZ dává stavebníkovi dvě možnosti, jak se dobrat závazného stanoviska dotčeného orgánu:

- a) stavebník požádá o závazné stanovisko dotčený orgán před podáním žádosti stavebnímu úřadu nebo
- b) stavebník podá žádost stavebnímu úřadu, aniž by její součástí bylo závazné stanovisko dotčeného orgánu.¹⁰⁾

Žádost o závazné stanovisko

NStZ upravuje speciálně již otázky žádosti o závazné stanovisko. Ustanovení § 177 odst. 1 NStZ předpokládá, že kromě náležitostí podle správního řádu a právních předpisů, které upravují otázky dotčeného veřejného zájmu, musí žádost o závazné stanovisko obsahovat identifikační údaje o záměru a dokumentaci. Současně ustanovení § 172 odst. 4 NStZ předpokládá, že dokumentaci zpracovanou projektantem musí stavebník vložit do evidence elektronických dokumentací.¹¹⁾ Jde fakticky o nepřímou novelu všech předpisů, které upravují náležitosti žádostí při regulaci dotčených veřejných zájmů. V tomto případě se tak pokračuje v módním trendu nepřímých novel, které

⁹⁾ Navzdory několika vlnám legislativních změn v této souvislosti není ani nyní tato terminologie ve zvláštních zákonech jednotná. Některé zákony o této formě nehovoří vůbec (viz § 15 odst. 5 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému), jiné předpisy hovoří o souhlasu (viz § 40 odst. 1 a 2 a § 41 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví).

¹⁰⁾ Toto platí i v případě, kdy součástí správního úřadu je nejen stavební úřad, ale i dotčené orgány. Takováto žádost je žádostí bez závazného stanoviska, a také opatření tohoto závazného stanoviska bude řešit stavební úřad, který si toto závazné stanovisko vyžádá od dotčeného orgánu vnitřní cestou. Teprve tímto momentem a nikoli podáním takové žádosti se rozběhne lhůta pro vypracování závazného stanoviska nebo KZS dotčeného orgánu, který je součástí téhož správního úřadu jako stavební úřad.

¹¹⁾ Ač částečně byla digitalizace podle NStZ pozastavena, na tuto povinnost tzv. bypass digitalizace stavebního řízení, tj. zákon č. 437/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů nedopadá.

na úseku státní památkové péče mohly mít na ochranu těchto zájmů až smrtící dopad.¹²⁾

Ačkoli ustanovení § 172 odst. 2 NStZ předpokládá, že žádosti o závazné stanovisko musejí být podány na formuláři stanoveném prováděcím předpisem, takový předpis i přes snahu Ministerstva pro místní rozvoj přijat nebyl.¹³⁾ Tento požadavek tedy ve vztahu k žádosti o závazné stanovisko nemůže být aplikován.

Koordinované závazné stanovisko (KZS)

V tomto momentě je otázkou, nakolik může svou žádostí stavebník ovlivnit podobu závazného stanoviska. Toto možná zvláštní konstatování je spojeno s tím, že se po přijetí zákona č. 152/2023 Sb. do NStZ vrátil pojem koordinovaného závazného stanoviska. Tento návrat lze vnímat s ohledem na kontext tohoto návratu i navazující otázky jako poněkud sporný, neboť toto KZS nemá zas tolik společného s KZS, podle StZ. Není to dáno jen vlastní úpravou v obou stavebních zákonech, ale také zásadní změnou hájení dotčených veřejných zájmů na úseku životního prostředí. Na tomto místě není prostor na rozbor institutu JES, nicméně je třeba konstatovat, že je to zřejmě jedno z mála závazných stanovisek, které je schopné koordinace s dalším závazným stanoviskem, kterým je závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Aby bylo možné hovořit o KZS musí být splněn předpoklad, že na tomtéž správním úřadě je více dotčených veřejných zájmů, které mají být hájeny formou závazného stanoviska. A tento požadavek nyní na správních úřadech se všeobecněji založenou působností splňují právě dva zmíněné příklady.

Ustanovení § 176 odst. 1 věta první NStZ předpokládá, že KZS se vydá namísto jednotlivých závazných stanovisek za podmínky, že dotčeným orgánem podle jiného právního předpisu je tentýž správní úřad, tj. typicky tentýž obecní úřad s rozšířenou působností nebo tentýž krajský úřad.¹⁴⁾

V tomto momentě se vracíme k žádosti stavebníka. Může stavebník svou žádostí limitovat rozsah veřejných zájmů, které je zmocněn správní úřad jako dotčený orgán posoudit? Není dikce ustanovení § 176 odst. 1 NStZ jednoznačná a nevylučuje toto právo stavebníka? Minimálně v první fázi aplikace NStZ lze spíše doporučit, aby správní úřad využil možnosti podle § 176 odst. 1 věty

¹²⁾ K tomu viz např. Zidek, Martin: Nepřímé novely v památkové péči, in: *Správní právo*, 7-8/2022, str. 386–407, ISSN 0139-6005.

¹³⁾ Návrh vyhlášky o provedení některých ustanovení stavebního zákona, <<https://odok.cz/portal/veklep/material/verze/ALBSCZEDP7UF/>>, vyhledáno dne 17. 1. 2025 a návrh vyhlášky o podrobnostech některých informačních systémů stavební správy, <<https://odok.cz/portal/veklep/material/verze/ALBSD45KUMLG/>>, vyhledáno dne 17. 1. 2025

¹⁴⁾ Jde o promítnutí zásady obsažené v § 1 odst. 1 správního řádu, podle které je správním orgánem orgán územního samosprávného celku (obce či kraje) jako jeden celek – obecní úřad, městský úřad, magistrát či krajský úřad. Správní řád opustil konstrukci, kdy správním orgánem je jednotlivý odbor či oddělení. Obecní úřad, městský úřad, magistrát či krajský úřad je proto nutné považovat za správní orgán v institucionálním pojetí, který ale plní funkci (chrání veřejné zájmy) z hlediska celé řady právních předpisů jako příslušný orgán podle zákona o jednotném environmentálním stanovisku nebo orgán státní památkové péče. Z hlediska zákona a adresátů veřejné správy se však navenek stále jedná jen o tentýž správní orgán, resp. orgán veřejné správy, který však vystupuje jako orgán hájící celou řadu veřejných zájmů.

druhé NStZ a věc rozdělil usnesením podle § 140 odst. 3 správního řádu do dvou samostatných postupů, pokud je zde výslovný návrh na posouzení pouze jednoho z dílčích dotčených veřejných zájmů, které je správní úřad oprávněn posoudit. Tím spíše je třeba tento postup doporučit, pokud je tato otázka sporná a není zřejmé, zda nesplnění všech náležitostí žádostí o posouzení všech dotčených veřejných zájmů bylo úmyslem nebo opomenutím.

Jak již bylo uvedeno výše, žádost o závazné stanovisko musí splňovat nejen požadavky podle správního řádu a NStZ, ale i podle zvláštních právních předpisů, podle kterých jsou dotčené veřejné zájmy posuzovány. Tyto náležitosti se za všechny veřejné zájmy nemusí a spíše nebudou shodovat. V případě, že žádost splňuje pouze náležitosti pro posouzení jednoho z koordinovaných veřejných zájmů, jeví se postup podle 140 odst. 3 správního řádu jako racionální. Nebude předmětem sporu, že za jeden veřejný zájem v této fázi již závazné stanovisko vzniknout může a rozběhla se lhůta pro jeho vydání. Za druhý veřejný zájem je stavebník vyzván k odstranění nedostatků podání, kterých si nemusel být vědom nebo naopak vědom byl, neboť tento zájem v dané fázi přípravy ještě posuzovat nechtěl. Nedojde však ke sporu, zda bylo nebo nebylo vydáno KZS.

Momentem doručení žádosti se podle § 178 odst. 1 NStZ rozbíhá lhůta 30 dnů pro vydání závazného stanoviska a rovněž KZS. Následkem nevydání závazného stanoviska nebo i KZS je podle § 178 odst. 3 NStZ fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. NStZ vylučuje možnost fikce pro závazné stanovisko ve dvou okruzích případů.

První výjimka dopadá na posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V tomto případě je bezpředmětné, zda toto posouzení proběhne samostatně nebo bude součástí JES. V těchto případech k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska nemůže dojít. Současně je třeba připomenout, že podle § 176 odst. 3 NStZ nelze toto posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí zahrnout do KZS. Zmíněná výlučka tak může dopadnout případně pouze ty veřejné zájmy, které jsou zahrnuty v JES, jehož součástí je i toto posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.

Druhá výjimka dopadá na případy výslovně uvedené a popsané v § 178 odst. 4 písm. b) body 1 až 5 NStZ. V těchto případech nelze s ohledem na § 176 odst. 3 NStZ vznik KZS vyloučit. Je-li posouzení zájmů uvedených v § 178 odst. 4 písm. b) bodech 1 až 5 NStZ zahrnuto do KZS, pak ani na toto KZS jako celek nemůže dopadnout princip fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. Výlučka tedy dopadá na posouzení všech veřejných zájmů zahrnutých do konkrétního KZS, které současně řeší některý z dotčených veřejných zájmů uvedených v § 178 odst. 4 písm. b) body 1 až 5 NStZ.

Již za StZ bylo předmětem sporu, zda v případě KZS **může nastat fikce vydání souhlasného KZS bez podmínek jako celku**¹⁵⁾ nebo dojde k fikci dílčích

¹⁵⁾ Zídek, Martin: Závazné stanovisko v památkové péči II., in: *Správní právo*, 5/2022, str. 257 – 306, ISSN 0139-6005.

závazných stanovisek.¹⁶⁾ Aktuální důraz na koordinaci dotčených zájmů a požadavek na formulování jednoho závěru pro všechny dotčené veřejné zájmy vyplývající z § 176 odst. 4 NStZ svědčí spíše závěru, že by obdobný koordinací závěr měl platit i pro fikci vydání KZS.

Poněkud specifickou situaci přináší zahrnutí JES do koordinované výstupu (KZS). Stalo se tak až při **projednávání novely NStZ v Poslanecké sněmovně**.¹⁷⁾ Nicméně i ve vztahu k JES je snaha zákonodárce o celkovou koordinaci i s **ostatními veřejnými zájmy zřejmá**. Z hlediska lhůt se dostáváme do poněkud překerní situace, neboť zde fakticky hovoříme o jakési koordinaci na druhou. Nejdříve musí dojít výslovně popsaným procesem ke koordinaci veřejných zájmů, které spadají do JES, a po formulování tohoto závěru musí být tento závěr následně koordinátorem (nikoli orgánem JES) opět zkoordinován s **ostatními** dotčenými veřejnými zájmy stojícími vně. Překérnost této situace spočívá v tom, že právní normy na tuto druhou koordinaci nepřidávají lhůtu navíc. U KZS obecního úřadu obce s rozšířenou působností, musí ve stejné lhůtě vzniknout jak závěr JES tak závěr výsledného koordinovaného aktu. U KZS krajského úřadu dokonce lhůta pro následnou koordinaci uplyne o 30 dnů dříve než pro koordinaci závěru JES.¹⁸⁾ I z tohoto důvodu není marná možnost, kdy dojde k vyloučení posouzení části dotčených veřejných zájmů do samostatného postupu podle § 140 odst. 3 správního řádu.

Autor tohoto článku se kloní k výkladu, že vzniká buď jedno KZS nebo v téže věci dojde k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska za všechny koordinované dotčené veřejné zájmy, pokud nebyl využit postup, kdy je vyloučeno posouzení části dotčených veřejných zájmů do samostatného postupu podle § 140 odst. 3 správního řádu. **V této souvislosti je třeba připomenout, že podmínkou vzniku KZS již není vzájemná nerozpornost KZS, jak ji předpokládal StZ.**¹⁹⁾ Ta by ostatně v případě fikce bezpodmínečného souhlasu všech dotčených veřejných zájmů byla splněna rovněž.

¹⁶⁾ Vedral, Josef: K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona, in: Stavební právo. *Bulletin*, č. 3/2021, str. 29 – 50, ISSN 1211-6386.

¹⁷⁾ Věta „Koordinované závazné stanovisko nezahrnuje jednotné environmentální stanovisko orgánu ochrany životního prostředí podle zákona o jednotném environmentálním stanovisku.“ obsažená ve vládním návrhu novely (znění vládní předlohy viz <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9 & CT=330 & CT1=0>>, vyhledáno dne 25. 1. 2025) byla vypuštěna pozměňovacím návrhem (viz znění schválené znění <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9 & ct=330 & ct1=0 & v=PZ & pn=6 & pt=1>>, vyhledáno dne 25. 1. 2025).

¹⁸⁾ Obecná konstrukce lhůty pro vydání závazného stanoviska i KZS je v § 178 odst. 1 a 2 NStZ postavena na modelu 30 dnů s možností prodloužení o maximálně dalších 30 dnů. V případě JES předpokládá ustanovení § 5 odst. 1 věta druhá ZJES, že JES bude vydáno nejpozději ve lhůtě pro vydání KZS podle NStZ. Nicméně tato věta dopadá výlučně na JES vydávané obecním úřadem obce s rozšířenou působností. V případě JES vydávaného krajským úřadem platí speciální úprava lhůt obsažená v § 5 odst. 1 věta první ZJES, který stanoví základní lhůtu jako 60 denní a umožňuje ji prodloužit až o dalších 30 dnů.

¹⁹⁾ Ona nerozpornost byla vykládána v praxi mnohdy širěji, než zákonodárce předpokládal, neboť za důvod vylučující koordinaci bylo považováno i to, že za jeden veřejný zájem byl záměr shledán jako nepřípustný a zbývající veřejné zájmy byly posouzeny jako přípustné s podmínkami.

Počátek běhu lhůty pro vydání závazného stanoviska

Nicméně závěrem o fikci jsme v jistém směru situaci poněkud zjednodušili, neboť ne vždy platí, že rozhodným datem, ke kterému je třeba vztáhnout důsledek fikce, je datum podání žádosti. Jsou známy dvě situace, kdy tímto „spouštěčem“ lhůty může být jiné datum než podání žádosti. Je třeba současně konstatovat, že pouze jedna z těchto situací je ve NStZ upravena výslovně. Tímto datem může být

- a) datum odstranění nedostatků žádosti, k jejichž odstranění byl stavebník postupem podle § 177 odst. 2 NStZ vyzván, nebo
- b) datum změny žádosti o závazné stanovisko.

Dotčený orgán je podle § 177 odst. 2 NStZ povinen vyzvat stavebníka k odstranění vad jeho žádosti o závazné stanovisko. Tato úprava má jako speciální přednost před obecnou úpravou v § 149 odst. 5 správního řádu, od které se odlišuje jen stanovením pořádkové lhůty 10 dnů pro odstranění vad. Nicméně vyzvat k odstranění vad lze i po uplynutí předmětné lhůty.

Má-li být ve věci vydáno KZS, je třeba, aby za všechny dotčené veřejné zájmy posuzované daným správním orgánem komunikoval v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu se stavebníkem správní orgán rovněž koordinovaně. Naopak nelze akceptovat, aby případné požadavky na odstranění vad žádosti byly stavebníkovi doručovány postupně za jednotlivé dotčené zájmy. Tím současně bude zřejmé, které požadavky musí stavebník splnit, aby nastal v případě KZS stav předpokládaný v § 177 odst. 3 závěrečné věty NStZ. Jinými slovy musí být jasné, kdy došlo k rozběhnutí nové lhůty pro vydání KZS, nebo naopak nastává předpoklad pro sdělení podle § 177 odst. 3 věty první NStZ.

Neodstraní-li stavebník vady své žádosti o závazné stanovisko, dotčený orgán závazné stanovisko nevydává. Dotčený orgán v této věci podle § 177 odst. 3 věty první NStZ **písemně sdělí žadateli, že závazné stanovisko v dané věci nemůže být vydáno.**²⁰⁾ Nevydává se zde usnesení o zastavení řízení, neboť postup vydání závazného stanoviska není správním řízením, ale z hlediska správního řádu postupem podle části IV správního řádu. Proti přípisu nelze brojit řádnými opravnými prostředky. Obsahově totožná žádost o vydání závazného stanoviska, tj. žádost se stejnými vadami, **může být podána znovu, protože zde není založena překážka věci rozhodnuté.** Dotčený orgán nemůže spoléhat na to, že již vadu vytknul jednou, protože i tento druhý pokus může být završen fikcí souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, pokud dotčený orgán tento „druhý pokus“ nechá bez povšimnutí. Je otázkou nakolik lze v tomto případě hovořit ve vztahu ke stavebníkovi o právu nabytém v dobré víře, ale k výše uvedenému důsledku tento postup každopádně vede.

²⁰⁾ V tomto směru je úprava obsažená v § 177 odst. 3 NStZ pro stavebníka méně příznivá, než obecná úprava obsažená v § 149 odst. 5 větě druhé správního řádu. Tato úprava totiž počítá s následkem nevydání závazného stanoviska jen u těch vad, které brání vydání závazného stanoviska. NStZ s následkem nevydání závazného stanoviska počítá v případě neodstranění jakékoli vady, k jejímuž odstranění byl stavebník podle § 177 odst. 3 NStZ vyzván.

Z hlediska běhu lhůt pro vydání závazného stanoviska je pochopitelně stěžejní otázka změny předmětu řízení. Autor si je vědom toho, že v užším slova smyslu postup, jehož výsledkem je závazné stanovisko, není správním řízením. Nicméně k změně rozsahu, ale i podobě zamýšlených prací může na základě rozhodnutí žadatele dojít i po podání žádosti. K této problematice byl ještě za platnosti StZ přijat závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 181,²¹⁾ jehož konstrukce je aplikovatelná i za platnosti NStZ. Podle tohoto závěru správní řád výslovně nevylučuje a ani jinak neomezuje možnost změny nebo doplnění žádosti o vydání závazného stanoviska, na rozdíl např. od žádosti podle § 44 odst. 1 správního řádu, kterou se zahajuje správní řízení. Stejný závěr platí i pro speciální úpravu závazného stanoviska podle NStZ. Dotčený orgán je tedy povinen do vydání závazného stanoviska akceptovat změnu žádosti a její doplnění. Předpokladem této povinnosti dotčeného orgánu je, že svým usnesením odle § 36 odst. 1 správního řádu neprohlásil, do kdy může žadatel činit své návrhy, a podání obsahující doplnění nebo změnu bylo učiněno po uplynutí takto stanovené lhůty.²²⁾ V duchu zmíněného závěru poradního sboru ministra vnitra by i při změně nebo doplnění žádosti o závazné stanovisko měla začít běžet nová lhůta pro vydání závazného stanoviska stanovená v § 178 odst. 1 NStZ.

Tuto lhůtu lze podle § 178 odst. 2 NStZ prodloužit usnesením poznamenaným do spisu až o dalších 30 dnů, čímž se nová právní úprava v zásadě shoduje s úpravou podle StZ. Jedinou odlišností je v případě KZS možnost prodloužení i z důvodů, které jsou speciálně stanovené pro prodloužení lhůty pro vydání JES.

Obsah závazného stanoviska, koordinovaného závazného stanoviska

Vlastní obsah závazného stanoviska nadále vymezuje § 149 odst. 2 správního řádu. Ustanovení § 2 odst. 3 NStZ obdobně jako dosud předpokládá, že se nepřihlíží k závaznému stanovisku ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto v územně plánovací dokumentaci nebo v územním opatření.²³⁾

Podle § 176 odst. 2 NStZ KZS zahrnuje požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které orgán veřejné správy hájí podle jiných právních předpisů. Tento požadavek se musí odrazit jak v závazné části KZS, tak v jeho odůvodnění.

V závazné části KZS, slovy § 176 odst. 4 NStZ v závěru tohoto KZS, správní úřad souhrnně uvede, zda je záměr z hlediska všech jím chráněných veřejných zájmů přípustný. V souladu s § 176 odst. 4 poslední věty NStZ může i KZS obsahovat podmínky, které ovšem musí být ve vzájemném souladu. Je úlohou

²¹⁾ Viz <<https://mv.gov.cz/soubor/zaver-c-181-2022.aspx>>, vyhledáno dne 27. 1. 2025.

²²⁾ Při opakované změně předmětu posouzení a faktickém protahování postupu ad infinitum lze s poukazem na § 154 správního řádu přiměřeně použít i ustanovení § 36 správního řádu. I v tomto případě je potřeba, aby k finálnímu posouzení nějaké podoby žádosti došlo v reálném čase a aby správní orgán nebyl dlouhodobě blokován fakticky jen procesními kroky žadatele.

²³⁾ S ohledem na skutečnost, že se stavba jedním rozhodnutím umísťuje i povoluje, nepočítá již nová úprava s tím, že dotčený orgán je vázán svým předchozím závazným stanoviskem k povolení stavby. Zákonodárce se domníval, že v téže věci na sebe dvě závazná stanoviska nebudou navazovat. Tuto vizi však poněkud nabourává úprava rámcového povolení podle § 221 a násl. NStZ. Na druhou stranu i zde platí zásada předvídatelnosti podle § 2 odst. 4 správního řádu.

koordinátora, aby v rámci vnitřního uspořádání správního orgánu zajistil soulad podmínek, které správní orgán z pozice dotčeného orgánu formuluje ve svém KZS. Koordinátor musí tedy zajistit, aby si podmínky uplatněné z hlediska jednotlivých dotčených veřejných zájmů neodporovaly. To se ovšem uplatní pouze za předpokladu, že všechny veřejné zájmy byly posouzeny pozitivně, byť s podmínkami. Pokud však je jeden dílčí veřejný zájem posouzen negativně, celé KZS musí být negativní. Ukolem koordinátora v tomto případě není tento negativní závěr měnit, neboť zde nedochází k rozporu mezi dotčenými veřejnými zájmy. Tento rozpor může nastat v případě pozitivních postojů za dotčené veřejné zájmy, kdy jsou na tentýž záměr uplatněny v rámci podmínek přípustnosti záměru vzájemně si odporující požadavky nebo požadavky uplatněné za jeden dotčený veřejný zájem by představovaly negativní zásah do jiného koordinovaného veřejného zájmu. Nárok na pozitivní posouzení záměru tuzemské předpisy neupravují. Proto dílčí nesoulad s jedním veřejným zájmem nepředstavuje rozpor s ostatními koordinovanými veřejnými zájmy.

V obou případech musí být popsán vztah záměru ke všem dotčeným veřejným zájmům. Současně i KZS musí respektovat zásadu podle § 2 odst. 4 správního řádu, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tento požadavek se uplatní i v případech, kdy dotčený veřejný zájem nebyl v minulosti posouzen KZS, ale „prostým“ závazným stanoviskem. Tento limit musí mít koordinátor na paměti, když je řešen případný rozpor mezi dotčenými veřejnými zájmy.

Tyto věcné důvody mohou být významné i v případě, že dojde k fikci závazného stanoviska nebo i fikci KZS.

Vydání nového závazného stanoviska místo fiktivního závazného stanoviska

Předpokladem přezkumu a zároveň zrušení fiktivního závazného stanoviska i KZS je podle § 179 odst. 1 NStZ skutečnost, že nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. Jinými slovy z věcného hlediska nelze s ohledem na hájený veřejný zájem záměr buď vůbec připustit nebo je třeba pro jeho realizaci stanovit omezující podmínky. V mnoha ohledech je tato úprava vědomě shodná s úpravou v § 4 odst. 10 StZ.²⁴⁾

Důvodem pro vydání nového závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem s tím, že tímto krokem ze zákona dojde ke zrušení fiktivního souhlasného závazného stanoviska, je věcná nesprávnost tohoto závěru závazného stanoviska. Zde nejde jen čistě o hledisko zákonnosti závazného stanoviska. Na druhou stranu je třeba konstatovat, že samotná forma, tj. fyzická neexistence vyjádření nebo závazného stanoviska, není důvodem postupu podle

²⁴⁾ Nicméně tuto shodu přinesl až zákon č. 152/2023 Sb., a proto může důvodová zpráva k tomuto ustanovení stavebního zákona působit zavádějícím dojmem, když hovoří o tom, že nové vyjádření nebo závazné stanovisko lze vydat jen do vydání rozhodnutí, pro které bylo vyjádření nebo závazné stanovisko podkladem. Tento relativně sporný předpoklad však již po přijetí zákona č. 152/2023 Sb. ustanovení § 179 NStZ neobsahuje.

§ 179 NStZ, pokud by závěr nadřízeného dotčeného orgánu měl znít, že záměr je přípustný a současně se nestanovují žádné omezující podmínky. Je třeba připomenout, že věcným důvodem může být i odchýlení se od dosavadní rozhodovací praxe, jak vyplývá z § 2 odst. 4 správního řádu. Judikatura²⁵⁾ vytkla jako nezákonný postup dotčenému orgánu, který v rámci posuzování téhož záměru nedržel stejně přísnou rozhodovací linku. Tedy i bezdůvodné změkčení postoje v totožném nebo obdobném případě by s ohledem na tuto judikaturu mělo být považováno za důvod k postupu podle § 179 NStZ.

NStZ ani správní řád nestanoví žádný povinný procesní krok, kterým by nadřízený dotčený orgán oznamoval zahájení postupu podle ustanovení § 179 NStZ, a je tak možné, že prvním úkonem, který bude původnímu žadateli v této věci doručen, bude až nahrazení fiktivního závazného stanoviska novým závazným stanoviskem.

Po obsahové stránce je třeba, aby nové závazné stanovisko nadřízeného orgánu mělo náležitosti stanovené v ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu. Je vhodné v textu nového závazného stanoviska výslovně formulovat zákonný důsledek vydání nového závazného stanoviska, tj. zrušení fiktivního souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. To platí zejména v případech, kdy skutečnost, že došlo ke zmíněné fikci, podřízený dotčený orgán písemně osvědčí. Pochopitelně zákonným důsledkem vydání nového závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu není zrušení tohoto osvědčení, ale zrušení fiktivního závazného stanoviska bez podmínek.

Doručování nového závazného stanoviska není právní úpravou řešeno. Akt, který obsahuje nové závazné stanovisko, by měl být doručen minimálně žadateli, jehož žádost byla právním důvodem fikce vydání souhlasného závazného stanoviska. V této velmi specifické situaci by mohl přicházet v úvahu stejný postup jako v případě přezkumu zákonnosti závazného stanoviska, jak je popsán v závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Jde o závěr č. 122/2013 – k možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko²⁶⁾ a Dodatek k tomuto závěru č. 122/2013 - Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu.²⁷⁾ Okruh adresátů je podle zmíněného závěru odvozen od účastníků řízení vedeného stavebním úřadem, ve kterém bylo, je nebo by mělo být závazné stanovisko využito.

Vydat nové závazné stanovisko může nadřízený dotčený orgán v souladu § 179 odst. 2 NStZ do 6 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí stavebního úřadu, pro které bylo závazné stanovisko podkladem. Zmíněná lhůta je mezní

²⁵⁾ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 1 A 236/2023 – 44 ze dne 29. 8. 2024 mimo jiné uvedl: Pokud nicméně řízení o dodatečném povolení stavby není „mírnějším“ než předchozí povolení řízení, není ani „přísnějším“. Stavebník musí v obou typech řízení prokázat splnění (všech) stejných podmínek.

²⁶⁾ Viz <<https://mv.gov.cz/soubor/122-2013-k-moznosti-podat-odvolani-proti-rozhodnuti-kterym-bylo-zmeneno-zavazne-standovisko.aspx>>, vyhledáno dne 27. 1. 2025.

²⁷⁾ Viz <<https://mv.gov.cz/soubor/122-2013-dodatek-pravni-moc-rozhodnuti-vydaneho-v-prezkumnem-řízení-o-zavaznem-standovisku-poučení-o-opravnem-prostředku-a-možnost-prezkumu.aspx>>, vyhledáno dne 27. 1. 2025.

hranici pro vydání nového závazného stanoviska. Je třeba zdůraznit, že vydání rozhodnutí stavebního úřadu není podmínkou pro postup podle § 179 NStZ. Naopak situace, kdy ještě není vydáno rozhodnutí stavebního úřadu, představuje procesně jednodušší situaci jak pro stavebníka, tak pro stavební úřad.

Je-li fiktivní závazné stanovisko nahrazeno postupem podle § 179 NStZ až po právní moci rozhodnutí stavebního úřadu, čímž bylo současně fiktivní závazné stanovisko zrušeno, představuje tento krok důvod obnovy řízení podle § 149 odst. 9 správního řádu. Nařízení obnovy řízení stavebního úřadu však není v tomto případě automatickým krokem, jak zdůraznil ve svém rozsudku č.j. 2 As 8/2018–76 ze dne 15. 12. 2020 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.²⁸⁾

Nabízelo by se, že i náhrada fiktivního KZS bude opět mít formu KZS. To by však mohlo nastat jen za předpokladu, že nadřízené dotčené orgány jsou součástí téhož úřadu. Není-li tomu tak, lze analogicky i nadále odkázat na závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 109.²⁹⁾ Rovněž Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 6 As 65/2020-28 ze dne 4. 10. 2021 dodává, že přezkoumat lze nejen KZS jako celek, ale také samostatně jeho jednotlivé oddělitelné části, nejsou-li podmiňující ve vztahu k jiné části KZS, což však s ohledem na novou koncepci KZS nemusí být tak časté jako podle předchozí právní úpravy.

Nelze považovat za vyloučené, že JES bude vydávat krajský úřad a že současně v rámci záměru bude dotčena národní kulturní památka, u níž zájmy státní památkové péče hájí krajský úřad. Dojde-li v takovém případě k fikci vydání souhlasného KZS, pak krajský úřad nemá pro zmíněné dotčené veřejné zájmy společný nadřízený orgán. Vznik KZS na úrovni nadřízeného orgánu podle § 179 NStZ již v úvahu nepřichází a dotčené zájmy budou nadřízené orgány hájit samostatně. Právě v tomto případě je vhodné postupovat podle zmíněného závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a věnovat se pouze dílčímu okruhu veřejných zájmů, ke kterému je nadřízený dotčený orgán povolán.

Komunikace dotčeného orgánu se stavebním úřadem

Závěrem této části, která se zabývala úkony před zahájením řízení stavebního úřadu, je třeba připomenout několik věcí. Navzdory úpravě obsažené v zákoně č. 437/2024 Sb., který mimo jiné pozastavil účinky § 173 odst. 2 NStZ, musí dotčený orgán komunikovat v souladu s ustanovením § 8 odst. 2 správního řádu

²⁸⁾ Podle rozšířeného senátu je na příslušném stavebním úřadu, aby „zvážil potřebu“ obnovy řízení podle § 100 odst. 2 nebo 3 správního řádu. Jde tak o interpretaci § 149 odst. 9 správního řádu, který v této souvislosti hovoří o tom, že zrušení či změna závazného stanoviska je a nikoli může být důvodem pro obnovu řízení. Podle § 100 odst. 5 správního řádu se na obnovu řízení se obdobně užije ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, která předpokládají porovnání újmy, která by vznikla účastníkovi řízení na jedné straně a veřejnému zájmu na straně druhé, a šetření práv nabytých v dobré víře.

²⁹⁾ Viz <<https://mv.gov.cz/soubor/109-2011-prezkum-koordinovaneho-zavazneho-stanoviska-vydaneho-podle-4-odst-6-zakona-c-183-2006-sb-o-uzemnim-planovani-a-stavebnim-radu-pdf.aspx>>, vzhledáno dne 27. 1. 2025.

se stavebním úřadem. Dotčený orgán také musí dát stavebnímu úřadu na vědomí podstatné písemnosti, které před zahájením řízení o povolení záměru vyhotovil. Kromě finálního závazného stanoviska, KZS nebo osvědčení, že došlo k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, by tak měl stavební úřad mít povědomí i minimálně třech situacích. Stavební úřad by měl vědět o tom, že stavebník byl vyzván k odstranění vad žádosti. Dále by měl získat informaci o tom, že lhůta pro vydání závazného stanoviska byla prodloužena. Pochopitelně pak musí mít stavební úřad povědomí i tom, že stavebníkovi bylo sděleno, že závazné stanovisko pro neodstranění vad vydáno nebylo. Jinými slovy, je třeba zabránit tomu, aby ze skutečnosti podání žádosti o závazné stanovisko k určitému datu mohlo být dovozováno, že došlo v dané věci k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, ačkoli okolnosti v dané věci svědčí o opak.

Vyžádání závazného stanoviska ze strany stavebního úřadu

NStZ však počítá i s tím, že závazné stanovisko dotčeného orgánu nemusí být součástí žádosti o povolení záměru. V takovém případě si podle § 184 odst. 3 NStZ stavební úřad vyžádá závazné stanovisko u dotčeného orgánu sám. V řadě ohledů se postupy popsány výše shodují, ale v dílčích ohledech nikoli. Lhůta se rozebíhá vyžádáním závazného stanoviska, lhůtu lze prodloužit za stejných předpokladů, které byly zmíněny výše. Marné uplynutí lhůty má za následek fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. To samé platí i ve vztahu ke KZS.

Jaké jsou tedy podstatné odchylky? Není to dotčený orgán, kdo vyzývá stavebníka k odstranění vad jeho žádosti, ale stavební úřad. To by samo o sobě nebylo problémem, pokud by stavební úřad řešil jen „své“ náležitosti žádosti. Tak tomu však v tomto případě není, neboť podle § 184 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 177 NStZ musí žádost v případě absence závazného stanoviska dotčeného orgánu splňovat i náležitosti žádosti podle zvláštních právních předpisů. Lze spíš považovat za vyloučené, aby si stavební úřad byl všech těchto náležitostí vědom, takže tato úloha půjde za dotčenými orgány, které musí stavební úřad o tomto typu vad zpravit. Tím se dostáváme do paradoxní situace. Kdy má stavební úřad vyzvat žadatele k odstranění vad jeho žádosti za všechny veřejné zájmy? Má žadatele vyzvat až v momentě, kdy bude mít sesbírané poznatky nejen za sebe, ale i za všechny dotčené orgány? Je to hospodárné, když ani není zřejmé, že žadatel odstraní ty vady, které tzv. na první dobrou najde stavební úřad? Proč by všechny dotčené orgány měly studovat zjevně vadnou žádost? Na druhou stranu nestane se z odstraňování vad žádosti pro stavebníka nekonečný seriál? Nejdřív vyřeší vady vytýkané stavebním úřadem, pak vady jedním, pak druhým a pak i třetím dotčeným orgánem. Navíc se dostáváme do překerní situace i s ohledem na běh lhůt pro dotčené orgány. Pokud má žádost vady, které je třeba odstranit, pak zřejmě neběží lhůta pro vydání závazného stanoviska, když žádost nebyla úplná? Neběží tato lhůta všem dotčeným orgánům nebo jen těm, které se ozvaly? Nicméně co když jde o vady, které nemají nic do činění s dotčeným veřejným zájmem, který má dotčený orgán

posoudit. I když se shodneme, že poslední případ má svou logiku, vypluje nám další otazník. Co když dotčený orgán vydává KZS, pak by asi lhůta měla běžet pro všechny koordinované veřejné zájmy jedna, jak tomu musí být při vydání KZS před zahájením řízení o povolení záměru. Na závěr lze připomenout, že vše výše uvedené se má v souladu s § 185 odst. 2 NStZ odehrát v pořádkové lhůtě 10 dnů.

Marně člověka napadá, zda toto je opravdu to zjednodušení, které měl NStZ přinést a podle některých zastánců této normy i přinesl. Je třeba připomenout, že řada otazníků je společná jak pro znění NStZ z roku 2021 tak z roku 2023.

Z hlediska lhůt pro vydání závazných stanovisek dotčených orgánů pak určitě bude zajímavé sledovat praxi spojenou se změnou žádostí o povolení záměru, byť ta by měla být v tomto případě omezena § 44 odst. 1 správního řádu, jak je uvedeno v již zmíněném závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 181. Na druhou stranu praxe může překvapit.

Nicméně lze vyjít z toho, že v určitou chvíli máme pohromadě postoje dotčených orgánů nebo víme, že došlo k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

Společné jednání

NStZ obsahuje v § 18 specifický procesní krok, který byl podle dosavadní právní úpravy používán v rámci územního plánování. Zákon č. 152/2023 Sb. tento procesní krok zařadil i do povolování záměrů podle stavebního řádu. Jde o poněkud nesystémové řešení, kdy tento procesní krok stojí zcela mimo jinak velmi podrobně a kompaktně popsany procesní postup při povolování záměru v § 182 až § 227 NStZ. Zařazení tohoto procesního kroku zcela mimo úpravu povolování záměru tak může do budoucna představovat jednu z aplikačních obtíží, neboť ne vždy, a ne všem bude tento postup znám a při studiu § 182 až § 227 NStZ na toto ustanovení logicky nikdo nenatrefí.

Lze se domnívat, že tento procesní krok v rámci povolování záměru přichází v úvahu až ve finální fázi povolování záměru, tj. ve chvíli, kdy jsou ve spisu stavebního úřadu zařazena všechna vyjádření a závazná stanoviska dotčených orgánů. Tento postup se tak neuplatní např. při tvorbě KZS. Za účelem projednání vyjádření a závazných stanovisek nebo odstranění rozporů může stavební úřad podle § 18 odst. 2 NStZ svolat společné jednání s dotčenými orgány. Podle § 18 odst. 2 věty třetí NStZ přizve stavební úřad ke společnému jednání stavebníka a ostatní účastníky řízení, je-li to účelné. V takovém případě nařídí stavební úřad společné jednání jako ústní jednání podle § 49 správního řádu.

Společné jednání je neveřejné. V jeho rámci může dojít k odstranění rozporu mezi dotčenými orgány navzájem nebo dotčeným orgánem a stavebním úřadem. Tohoto jednání se účastní všechny dotčené orgány, tedy nejen zástupci těch útvarů, které se např. podílely na vzniku KZS. Jde tak o další stupeň koordinace a zároveň jde o cestu pro řešení potenciálního rozporu, která podle § 18 odst. 2 a 3 NStZ předchází řešení rozporu popsámu v § 136 odst. 6

správního řádu. Na druhou stranu je nesporné, že není povinností dotčených orgánů a stavebního úřadu případný rozpor vyřešit. Možným výstupem ze společného jednání tak může být i deklarace toho, že rozpor trvá. O průběhu a závěrech společného jednání se sepisuje protokol, jehož obsahem může být mimo jiné řešení rozporu nebo naopak potvrzení jeho přetrvání a vyjádření potřeby postupu podle § 136 odst. 6 správního řádu. Jakou formu bude mít řešení rozporu v rámci společného jednání NStZ neřeší, lze však analogicky s využitím praxe z oblasti územního plánování dovodit, že by mělo jít o veřejnoprávní dohodu. S tím je také spojen čistě formální požadavek, aby se za dotčený orgán jednání účastnil pracovník, který může jako oprávněná úřední osoba takový výstup za dotčený orgán podepsat. Lze jen připomenout, že i řešení rozporu je jednou z možných cest změny obsahu závazného stanoviska. Proto je třeba na tento procesní krok klást obdobné požadavky jako na závazné stanovisko samé, tj. jak požadavky formální (např. podpis oprávněných úředních osob za orgány, jejichž postoje byly v rozporu), tak požadavky věcné (např. jak konkrétně byl řešený rozpor vyřešen a co bylo důvodem tohoto řešení).

Vyjádření dotčeného orgánu k námitkám

I bez potřeby společného jednání počítá NStZ s možnou změnou závazného stanoviska, a to postupem podle § 193 odst. 2 věta závěrečná NStZ. Podle zmíněného ustanovení na vyžádání stavebního úřadu vydá dotčený orgán do 5 dnů sdělení k návrhům, námitkám, vyjádřením nebo návrhům důkazů účastníků řízení, které se týkají jím chráněného veřejného zájmu.³⁰⁾ Jde spíše o změnu odůvodnění, ale minimálně odůvodnění závazného stanoviska touto cestou reformovat lze nebo lze tímto postupem osvětlit věcné důvody pro připsuštění záměru bez omezení, ke kterému došlo v důsledku fikce, se kterou však dotčený orgán věcně souzní. Tento moment však také dává prostor k náhradě fiktivního závazného stanoviska, pokud dotčený orgán s tímto výsledkem nesouzní a ten je zpochybněn účastníkem řízení. Zde se zřejmě otevírá prostor, kdy oslovit nadřízený dotčený orgán s výzvou k výše zmíněné náhradě fiktivního závazného stanoviska novým závazným stanoviskem postupem podle § 178 NStZ, ale nikoli ve zmíněné lhůtě 5 dnů.

Stanovení dílčích prací, které bude posuzovat následně rozhodnutím orgán památkové péče

V případě povolení záměru může stavební úřad podle § 197 odst. 2 NStZ v svém povolení vymezit okruh dílčích prací, které bude možné dále připravovat, ale nikoli ještě provést. Finální povolení realizace výslovně popsaných prací bude v pravomoci orgánu památkové péče. Okruh těchto prací musí vymezit ve svém závazném stanovisku orgán památkové péče. Pochopitelně musí v souladu s § 149 odst. 2 správního řádu tento požadavek i věcně odůvodnit. Logicky jde primárně o odpovědnost orgánu státní památkové péče takovýto požadavek formulovat a nikoli o povinnost stavebního úřadu. Jde o specifický případ, kdy

³⁰⁾ Jde o postup, který i bez pozitivní právní úpravy již na stavebních úřadech opakovaně vyžadovaly správní soudy, viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 86/2024–25 ze dne 27. 11. 2024 nebo č. j. 4 As 118/2024 – 117 ze dne 14. 3. 2025.

na základě závazného stanoviska orgánu památkové péče je vymezen dílčí okruh prací, které umožní povolení stavebního úřadu jen dále připravovat, ale o jejich provedení bude rozhodovat po vydání rozhodnutí stavebního úřadu orgán památkové péče.³¹⁾

Výše uvedený postup se fakticky týká jen první instance, a i přes jisté výhrady ho lze považovat za relativně podrobně pozitivně popsany nejen v NStZ, ale i v dalších právních předpisech.

Přezkum závazného stanoviska ve vazbě na další instanční postup

Problém nastává v momentě přezkumu závazného stanoviska v rámci dalšího instančního postupu. Jak může být závazné stanovisko měněno? Některé případy již byly zmíněny a některé budou zmíněny následně.

Před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu mohou přicházet v úvahu minimálně tyto změny závazného stanoviska nebo KZS

- a) změna minimálně odůvodnění závazného stanoviska v důsledku postupu podle § 193 odst. 2 závěrečná věta NStZ,
- b) změna jako důsledek řešení rozporu v rámci společného jednání podle § 18 odst. 2 NStZ nebo následně postupem podle § 136 odst. 6 správního řádu,
- c) přezkum zákonnosti závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu,
- d) vydání nového závazného stanoviska místo fiktivního závazného stanoviska podle § 179 NStZ,
- e) vydání nového závazného stanoviska s ohledem na změnu okolností podle § 3 odst. 1 NStZ.

Po vydání nepravomocného rozhodnutí stavebního úřadu mohou přicházet v úvahu zejména tyto změny závazného stanoviska nebo KZS

- a) změna minimálně odůvodnění závazného stanoviska v důsledku postupu podle § 193 odst. 2 závěrečná věta NStZ,
- b) změna jako důsledek řešení rozporu v rámci společného jednání podle § 18 odst. 2 NStZ nebo následně postupem podle § 136 odst. 6 správního řádu,
- c) změna závazného stanoviska v odvolacím řízení postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu.³²⁾

³¹⁾ Půjde o ty typy prací, které s ohledem na svou podrobnost nebude schopna dostatečně určitě popsat projektová dokumentace pro povolení stavby, ale z hlediska zájmů státní památkové péče půjde o práce stěžejní (restaurování, řemeslné opravy historicky významných prvků staveb atp.).

³²⁾ Autor tohoto článku je toho názoru, že úprava podle § 149 odst. 7 správního řádu má přednost před úpravou obsaženou v ustanovení § 149 odst. 8 správního řádu a § 179 odst. 1 NStZ, pokud bylo závazné stanovisko napadeno odvoláním. Při přezkumu závazného stanoviska by nadřazený

- d) přezkum zákonnosti závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu, pokud předmětné závazné stanovisko nebylo napadeno odvoláním,
- e) vydání nového závazného stanoviska místo fiktivního závazného stanoviska podle § 179 NStZ, pokud předmětné závazné stanovisko nebylo napadeno odvoláním,
- f) vydání nového závazného stanoviska s ohledem na změnu okolností podle § 3 NStZ.³³⁾

Po nabytí právní moci rozhodnutí stavebního úřadu mohou přicházet v úvahu zejména tyto změny závazného stanoviska nebo KZS

- a) přezkum zákonnosti závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu,
- b) vydání nového závazného stanoviska místo fiktivního závazného stanoviska podle § 179 NStZ,
- c) vydání nového závazného stanoviska s ohledem na změnu okolností podle § 3 NStZ,³⁴⁾
- d) faktické zrušení závazného stanoviska, které bylo shledáno jako nezákonné při přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu v rámci správního soudnictví.

Výše uvedené možné změny tak nejsou převážně navázány na jednu procesní fázi postupu podle NStZ a současně se mohou na sebe vrstvit. Jinými slovy nejdříve může dojít k vyřešení rozporu v rámci společného řízení. Následně je pak závazné stanovisko změněno jako nezákonné. Nicméně to vše ještě se odehraje před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu, které bude následně napadeno odvoláním zpochybňujícím mimo jiné i hájení dotčeného veřejného zájmu.

Hovořit v tomto případě o galimatyáši rozhodně není od věci. Již mnohost forem, kterými lze zasáhnout do závazného stanoviska, sebou nese nejen otazník, zda všichni zúčastnění budou vůbec schopni uhlídat, co je finální podoba hájení konkrétního veřejného zájmu a co jsou důvody pro tento závěr.

Není sporu o tom, že předmětem přezkumu by měl být finální závěr, nicméně takový závěr může být obsažen ve více než jednom právním aktu. Z hlediska

dotčený orgán měl postupovat analogicky s § 149 odst. 7 správního řádu a buď potvrdit závěr o nekonfliktnosti daného záměru z hlediska dotčeného veřejného zájmu, byť tato nekonfliktnost byla vyjádřena fikcí, nebo změnit tento závěr a vyslovit nepřípustnost nebo stanovit s ohledem na konkrétní veřejný zájem podmínky.

³³⁾ Touto okolností by mohlo být mimo jiné to, že byl změněn např. v důsledku odvolání nebo výsledku přezkumného řízení pohled na intenzitu ochrany dotčeného veřejného zájmu, který odůvodňoval negativní závěr KZS v případech, kdy pro posouzení ostatních dotčených veřejných zájmů není příslušný tentýž nadřízený dotčený orgán.

³⁴⁾ Touto okolností by mohlo být mimo jiné to, že byl v důsledku výsledku přezkumného řízení změněn pohled na intenzitu ochrany dotčeného veřejného zájmu, který odůvodňoval negativní závěr KZS v případech, kdy pro posouzení ostatních dotčených veřejných zájmů není příslušný tentýž nadřízený dotčený orgán.

přezkumu je nesporné, že vše, co mění závazné stanovisko, by po materiální stránce mělo být rovněž závazným stanoviskem, byť se názvy písemnosti, ve které je tato změna obsažena, mohou lišit (tj. např. záznam či protokol ze společného jednání, veřejnoprávní smlouva o řešení rozporu, nebo rozhodnutí o přezkumu zákonnosti závazného stanoviska).³⁵⁾ To jsou jen příklady takových změn. Po materiální stránce by však tyto výstupy měly být zřejmě také závazným stanoviskem a spolu s napadeným závazným stanoviskem musejí být přezkoumávány společně, resp. ve společném řízení.

Tato forma přezkumu však sebou nese další problém, neboť na řadě těchto měnících aktů se může podílet více správních úřadů, které nemají společný nadřízený orgán. Obdobně i v případě KZS nemusí být k přezkumu KZS příslušný tentýž orgán. Závěr za jeden z koordinovaných veřejných zájmů může ovlivnit i zájmy ostatní. Pak zřejmě nadřízený orgán, oprávněný k posouzení pouze dílčího veřejného zájmu, bude muset svůj postup koordinovat s jiným nadřízeným dotčeným orgánem, aby výsledný přezkum nezaložil nový rozpor nebo nepominul dílčí otázky veřejného zájmu, který sice nebyl výslovně napaden, ale který může být změnou názoru ve vztahu k jinému veřejnému zájmu v důsledku předchozí koordinace zásadním způsobem ovlivněn.

Jako příklad lze uvést situaci, kdy je KZS negativní. V rámci odvolacího řízení je přezkoumávána věcná správnost závěru za dílčí veřejný zájem, který odůvodnil negativní závěr KZS jako celku, a ten závěr byl shledán jako chybný. Za tento veřejný zájem tedy KZS bude přípustné nebo přípustné s podmínkami. Co však s ostatními koordinovanými veřejnými zájmy? Ty sice proti záměru nestály, což ale neznamená, že by záměr musely nutně připustit bez omezení. Nicméně tento závěr předmětem odvolání nebyl, ale pro případná omezení prostor v „prvoinstančním“ nepřipustném závazném stanovisku nebyl. Nadřízené dotčené orgány si tak budou muset vymyslet v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu formu kooperace, která tyto problémy překlene a dá nadřízenému dotčenému orgánu, jehož „dotčený veřejný zájem“ nebyl odvoláním výslovně dotčen, prostor pro formulování jeho závěrů (zde pravděpodobně s oporou v § 3 odst. 1 NStZ). Současně nelze vyloučit, že právě tato situace může vést k podstatně většímu využívání institutu společného jednání podle § 18 odst. 2 NStZ až v odvolacím řízení, kdy odvolací stavební úřad s ohledem na princip apelace bude muset dospět nejen k zákonnému, ale ideálně i věcně správnému rozhodnutí ve věci, a to v součinnosti s dotčenými orgány.

Závěrem

Každopádně aplikační praxe si i s těmito otázkami poradí, protože bude muset. Tento článek rozhodně není schopen popsat všechny problémy, které sebou praxe přinese, a pochopitelně velkou neznámou v tuto chvíli je i rozhodovací praxe správních soudů, kde zatím startovní výstřel vlastně ani nezazněl.

³⁵⁾ Je třeba připomenout, že toto rozhodnutí nemusí závazné stanovisko jako nezákonné jen rušit, ale může je i změnit.

Navíc je pochopitelně otázkou, nakolik aplikační praxe akceptuje novou právní úpravu jako celek, popř. výše naznačenou interpretaci této úpravy.³⁶⁾

Shrnutí:

Navzdory úvodní koncepci zůstal institut závazného stanoviska pevně zakotven i v novém stavebním zákoně. V některých ohledech je zapojení závazného stanoviska obdobné jako v předchozím stavebním zákoně. Nicméně zejména konstrukce koordinovaného závazného stanoviska se v mnohém odlišuje. Řada odlišností je spojena s možností změny závazného stanoviska. Těchto variant změn je tolik, že možná záhy bude velmi nepřehledné, jaký závěr byl za konkrétní dotčený veřejný zájem přijat a co má být předmětem případného přezkumu. Možná překvapivě lze ve vztahu k závazným stanoviskům a novému stavebnímu zákonu konstatovat, že nová úprava přináší víc otázek, než je schopna dát odpovědi. Na druhou stranu je otázkou, jak na velmi bohatou paletu možností zareaguje aplikační praxe a zde vůbec tyto možnosti začne využívat.

Klíčová slova: stavební zákon, závazné stanovisko, vyjádření, koordinace, opravné prostředky.

Binding opinion and the new building code – summary:

Despite the initial concept, the institution of a binding opinion remained firmly entrenched in the new Building Act. In some respects, the inclusion of a binding opinion is similar to that in the previous Construction Act. However, the construction of the coordinated binding opinion differs in many ways. A number of differences are connected with the possibility of changing the binding opinion. There are so many variants of these changes that it may soon become very unclear what conclusion was accepted for the specific public interest concerned and what should be the subject of a possible review. Perhaps surprisingly, in relation to the binding opinions and the new Building Act, it can be stated that the new regulation raises more questions than it is able to answer. On the other hand, the question is how the application practice will react to the very rich palette of possibilities and how it will start to use these possibilities here.

Keywords: Building Act, binding opinion, statement, coordination, remedies.

³⁶⁾ „Prakticky platí to právo, jak je nalézá praxe, a nikoli, jak je psáno v zákonech.“ in: Hoetzel, Jiří: *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha: Melantrich 1934, s. 42.