

moderní doby v neustálém vývoji.⁴⁰ Pan doktor Jokilehto sice uznal mou tezi, ale upozornil, že souhrn odborných názorů nemůže být jednoduše ignorován. Poukázal mi tak na další klíčový faktor a východisko památkové péče: zkušenost a její kolektivní formu.

Respekt a vděčnost k aktivitám a přínosu Jukky Jokilehta pro péči o památky byly již dříve manifestovány ve shrnujících a hodnotících rozpravách i publikacích.⁴¹ Odkazem velkého díla, které nám Jukka Jokilehto zanechal, je, že péče o památky neprobíhá jen na konkrétních stavbách v terénu, ale mnohem více v lidech, kteří s těmito artefakty žijí, znají je a potřebují, a proto se o ně starají a tím z nich vytvářejí kulturní dědictví.

Článek vznikl v rámci výzkumné oblasti II. Dějiny památkové péče v českých zemích financované z institucionální podpory dlouhodobého koncepčního rozvoje výzkumné organizace (IP DKRVO) poskytnuté NPÚ Ministerstvem kultury ČR.

Ing. arch. Vít JESENSKÝ, Ph.D.
NPÚ, ÚOP středních Čech
jesensky.vit@npu.cz

■ Poznámky

10 Šlo o e-mailovou diskusi nad mým referátem „How do we know the state of heritage conservation. On the issues of analysis and self-reflection of conservation field“, předneseným na mezinárodní konferenci ACHS v roce 2020. Překlad Vít Jesenský. Dostupné z: https://www.academia.edu/44790391/How_do_we_know_the_state_of_heritage_conservation_On_the_issues_of_analysis_and_self-reflection_of_conservation_field_prezentace_na_konferenci_ACHS_2020, vyhledáno 8. 1. 2024.

11 Velice inspirativní je sborník Nicholas Stanley-Price, Joseph King (edd.), *Conserving the Authentic: Essays in honour of Jukka Jokilehto*, Rome 2009, kde je rovněž zpracován soupis Jokilehtových publikací. Autorovi bylo také věnováno monotematické číslo časopisu *Conservaciones* (2/2016) editované Valerií Magar. Zkušenostem se světovým kulturním a přírodním dědictvím UNESCO se věnuje rozhovor s Dr. Jokilehtem z r. 2010: <https://whc.unesco.org/en/oralarchives/jukka-jokilehto/>, vyhledáno 8. 1. 2024.

Nový stavební zákon a památková péče zcela nově?¹

Úvodem

Před dvěma lety byl na stránkách Zpráv památkové péče zveřejněn článek Nový stavební zákon a památková péče.² Už v době jeho finalizace bylo zřejmé, že zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon dozná relativně významných změn. Přinesl je zejména zákon č. 152/2023 Sb. a dotkly se převážné části materie stavebního práva, což sice činí z předchozího článku zajímavý popis nikdy neúčinné úpravy, ale zároveň jde o článek, který by mohl budoucí aplikační praxi zmást. Nový stavební zákon zavádí řadu významných změn, přičemž mnohé se velmi podstatně dotýkají i státní památkové péče. Tento článek, který nyní předkládáme, je postaven z nemalé části na stejném půdorysu jako předchozí článek a opět má ambici umožnit čtenáři vhled do stavebního práva ve vazbě na státní památkovou péči. Cílem je vysvětlit alespoň ty nejvýznamnější změny, které nový stavební zákon přinese jak pro orgány veřejné správy, tak i pro vlastníky kulturních památek a nemovitostí v památkově chráněných územích, a vůbec pro nejširší veřejnost. Výklad je zaměřen na zájmy památkové péče. Ostatně velké zemětřesení v úpravě stavebního práva zaznamenalo i sousední Slovensko, kde ještě při vydání předchozího článku platil v mnoha ohledech pozměněný, ale v základu společný, federativní stavební zákon z roku 1976.³ Máme tak relativně výjimečnou příležitost souběžně sledovat zásadní změny stavebního práva nejen u nás, ale i v jazykově nejpodobnějším zahraničí a porovnávat přístupy v řešení obdobných otázek.⁴

Pro právní předpisy jsou použity následující zkratky:

- PamZ – zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, a zákona č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony
- SpŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- NSTavZ – zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., 152/2023 Sb. a 465/2023 Sb.
- StavZ – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

- KontrolŘ – zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád
- ÚArchí – Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy (publikována pod č. 73/2000 Sb.)

■ Poznámky

1 Tento článek začal vznikat v červenci 2023 a jeho první verze byla dokončena v říjnu 2023. Hned počátkem listopadu téhož roku v rámci projednávání sněmovního tisku č. 410 bylo schváleno množství pozměňovacích návrhů, z nichž část opětovně novelizovala nový stavební zákon, viz Sněmovní tisk 410. Novela z. o urychlení výstavby dopravní infrastruktury – EU, *Digitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=410>, vyhledáno dne 19. 11. 2023. Proto také následně do nadpisu přibyl otazník. Je sporné, kdy a zda vůbec nastane chvíle, ve které se úprava nového stavebního práva stabilizuje natolik, aby k této normě mohla začít vznikat odborná literatura, která popíše nejen překonaný historický stav, ale bude moci představovat i oporu pro budoucí aplikační praxi.

2 Martin Zidek, Nový stavební zákon a památková péče, *Zprávy památkové péče* 82, 2022, č. 3, s. 421–446.

3 Spíše pro informaci je třeba připomenout, že stávající StavZ nahradil v České republice zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Zákon č. 50/1976 Sb. platil v určitých částech na Slovensku ještě do 30. 3. 2024. I na Slovensku byl v nedávné době tento federativní zákon zrušen a nahrazen zákonem č. 200/2022 Z. z., o územním plánování a zákonem č. 201/2022 Z. z., o výstavbě. Bez zajímavosti není ani skutečnost, že i tyto zákony byly ještě před plným nabytím účinnosti k 1. 4. 2024 novelizovány, a lze tak konstatovat, že v tom z hlediska nejistot ohledně nové úpravy stavebního práva nejsme sami. Těmito novelami dosud v případě zákona č. 200/2022 Z. z. byly zákony č. 69/2023 Z. z., 195/2023 Z. z., 205/2023 Z. z., 272/2023 Z. z. a v případě zákona č. 201/2022 Z. z. to byly zákony č. 205/2023 Z. z. a 272/2023 Z. z. *Zákony pre ľudí.sk*, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1976-50>, vyhledáno dne 29. 12. 2023.

4 V oblasti památkové péče jde co do formy o řešení v mnoha ohledech obdobná. Zákon č. 205/2023 Z. z. předpokládá, že § 32 odst. 12 zákona č. 49/2002 Z. z., o ochrane pamiatkového fondu nově zní: „Ak je obnova alebo úprava nehnuteľností predmetom konania v územnom plánovaní alebo konania vo výstavbe, rozhodnutie krajského pamiatkového úradu sa nevyžaduje, krajský pamiatkový úrad vydáva záväzné stanovisko a je v takomto konaní dotknutým orgánom. Stavebný úrad si vyžiada stanovisko krajského pamiatkového úradu, aj ak ide o činnosti, ktoré podliehajú len ohláseniu stavebnému úradu.“ *Zákony pre ľudí.sk*, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1976-50>, vyhledáno dne 11. 8. 2023.

Obr. 1. *Tvrz – hrad Kurovice na leteckém snímku, který dokládá těsné sousedství historického objektu a výrobní zástavby. Územní plán obce předpokládal změnu funkčního využití přilehlých pozemků, čímž by neumožnil realizaci další výrobní haly. Ve svém prvním rozsudku krajský soud navrženou změnu územního plánu zrušil a cestu k realizaci výrobní haly v těsném sousedství tvrze podle dosavadního územního plánu opět otevřel. Tento názor krajského soudu však nesdílel Nejvyšší správní soud a krajský soud, vázaný názorem nadřízené instance, následně návrh na zrušení změny územního plánu zamítl. Foto: Martin Malina, 2023.*

- ÚArcheo – Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy (publikována pod č. 99/2000 Sb.)
- Zákon o JES – zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku
- ZměnZ I. – zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona
- ZměnZ II. – zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony
- ZměnZ III. – zákon č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Vzhledem k omezenému rozsahu článku není samozřejmě možné podat vyčerpávající výklad nového předpisu. Není také možné citovat všechna ustanovení, o nichž se v článku mluví – čtenáři lze tak jen doporučit, aby při čtení článku měl NStavZ po ruce. Také je třeba podotknout, že tento článek vznikl v době, kdy ještě nebyly schváleny a publikovány prováděcí vyhlášky k NStavZ.

Nová právní úprava, ač usiluje o zjednodušení postupů, které upravuje, je v některých částech relativně komplikovaná a v důsledku řady vnitřních odkazů dosti nepřehledná. Obecně lze konstatovat, že jistých zjednodušení bylo dosaženo v oblasti stavebního řádu, kde je v rámci povolování záměrů upraven pouze jeden základní procesní postup oproti mnoha stávajícím variantám, které upravoval StavZ.⁵ Územní plánování je koncipováno v základních rysech obdobně, jako je řešeno ve stávajícím StavZ. Navzdory tomuto faktu NStavZ rozhodně nepůsobí dojmem jednodušší a kratší normy.⁶

Postavení dotčených orgánů

Při svém přijetí byla jako jedna z nejzásadnějších a současně nejkontroverznějších změn



1

představována změna postavení dotčených orgánů a vybudování nové soustavy stavebních úřadů.⁷ V tomto směru lze změny, které přinesl ZměnZ II., v mnoha ohledech označit spíše za kontrarevoluční, a to minimálně s ohledem na organizaci veřejné správy. Asi nejzásadnější změny jsou spojeny s posuzováním problematiky životního prostředí,⁸ nicméně tyto změny nepřinesl ZměnZ II. a v mnoha ohledech se mýlí s obsahem tohoto článku, neboť nejde o přímé změny stavebního práva a tyto změny přímo nedopadají ani na působnost orgánů památkové péče. Nepřímý dopad je však dále zmíněn a týká se zejména problematiky nové konstrukce koordinovaného závazného stanoviska.

ZměnZ II. opustil zamýšlenou strukturu státní stavební správy.⁹ Má být v zásadě zachována stávající soustava stavebních úřadů, kterou podrobněji rozebírá následující kapitola. Integrací působnosti orgánů památkové péče do staronové soustavy stavebních úřadů, kterou v době přijetí na úseku státní památkové péče předpokládal NStavZ, by nebylo možné zajistit bez enormního nárůstu počtu úředníků pro oblast památkové péče. Lze spekulovat, zda by se tato místa podařilo obsadit. Faktem je, že i přes výrazný nárůst jejich počtu by výsledkem byla nulová zastupitelnost prakticky všech těchto nových úředníků.¹⁰

■ Poznámky

5 StavZ se pochopitelně od svého přijetí proměňoval a s ním se měnily i podoba a počet jednotlivých variant procesního schvalování staveb a souvisejících úprav. K 29. 7. 2021, kdy byl ve Sbírce zákonů publikován NStavZ, předpokládal dosavadní StavZ v rámci povolová-

ní staveb řadu postupů, mezi které patřily vydání územního rozhodnutí podle § 76 a násl. StavZ, uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující podle § 78a StavZ územní rozhodnutí, vydání společného povolení podle § 94j a násl. StavZ, zjednodušené územní řízení podle § 95 StavZ, vydání územního souhlasu podle § 96 StavZ, vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 96a StavZ, vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 106 StavZ, vydání stavebního povolení podle § 108 a násl. StavZ, uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující podle § 116 StavZ stavební povolení nebo oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora podle § 117 StavZ.

6 StavZ obsahuje k datu publikace NStavZ ve Sbírce zákonů 255 paragrafů a 1 přílohu. NStavZ obsahuje 337 paragrafů a 9 příloh.

7 K této problematice viz např. kapitoly Postavení dotčených orgánů a Soustava státní stavební správy, působnost ve věcech územního plánování a ve věcech stavebního řádu in: Zídek (pozn. 2).

8 Zákon o JES.

9 Viz § 15 – § 17 a § 31 – § 35 NStavZ.

10 Podle statistik Národního informačního a poradenského střediska pro kulturu (NIPPOS) byla státní památková péče na úrovni krajských úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností vykonávána v rozsahu 386,5 úvazku v roce 2021 a v rozsahu 385,3 úvazku v roce 2022. Lze tak konstatovat, že agenda památkové péče je v současnosti, včetně pracovníků Ministerstva kultury vykonávajících agendu státní památkové péče, realizována v rozsahu cca 423 úvazků. Aby byla zachovatelná integrace části působnosti orgánů památkové péče předpokládaná novým stavebním zákonem v době jeho přijetí, musela by tato agenda být integrována do všech stavebních úřadů, tj. na 395 až 485 stavebních

V důsledku výše uvedené koncepční změny struktury stavebních úřadů tedy bude v zásadě zachována dosavadní působnost orgánů památkové péče, a proto není třeba podrobněji tuto otázku nyní rozebírat a lze tak obecně odkázat na stávající literaturu.¹¹ Tato změna pochopitelně nedopadla jen na zájmy státní památkové péče, ale analogická změna musela být učiněna v dalších předpisech, které ve vazbě na stavební právo řeší tzv. dotčené veřejné zájmy. ZměnZ II. tak zasáhl kromě NStavZ a PamZ i dalších 28 zákonů a zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o JES, změnil 13 zákonů upravujících problematiku životního prostředí.

Ustanovení § 2 odst. 1 NStavZ nadále¹² stanoví, že dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem, vyjádřením nebo závazným stanoviskem (v tomto odstavci dále jen „stanovisko“). Jinak vyjádřeno, dotčený orgán musí držet ve svých stanoviscích jednotnou linii a nemůže v pozdějším stanovisku uplatňovat například přísnější požadavky než ve stanovisku předchozím. Od svého předchozího stanoviska se může dotčený orgán odchýlit, pokud nevystaly nově zjištěné skutečnosti vymezené v § 3 odst. 1 NStavZ, pokud předchozí stanovisko bylo vydáno na základě nepravdivých, neúplných nebo zkreslených údajů, jak to nově předpokládá § 3 odst. 2 NStavZ, nebo to v případě nového stanoviska k územně plánovací dokumentaci vyplývá z větší podrobnosti pořizované územně plánovací dokumentace nebo z výsledků řešení rozporů. Pokud se tak dotčený orgán nechová, počíná si v rozporu se zákonem. Důsledkem podle § 2 odst. 2 nebo 3 NStavZ je, že při pořizování navazující územně plánovací dokumentace se nepřihlíží ke stanoviskům ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto při vydání nadřazené územně plánovací dokumentace, a při povolování záměru se nepřihlídně ke stanoviskům ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto v územně plánovací dokumentaci nebo v územním opatření. Jak již bylo uvedeno výše, není tato úprava zásadně koncepčně odlišná od úpravy, kterou v současnosti obsahuje StavZ.¹³

Soustava úřadů podle NStavZ

Jak bylo avizováno výše, NStavZ opustil soustavu státní stavební správy, jak ji předpokládal v době svého schválení.¹⁴ Právě tato soustava byla jednou z nejdiskutovanějších novinek, které měl NStavZ přinést, a proto v této kapitole dostávají stavební úřady přednost před orgány územního plánování, ačkoli úprava orgánů územního plánování je v systematice NStavZ řešena dříve.

Základní úroveň soustavy stavebních úřadů tvoří podle § 34a NStavZ obecní stavební úřady. Je třeba konstatovat, že soustavu stavebních úřadů v souladu s § 30 odst. 3 písm. a) NStavZ tvoří obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které jsou pro řadu dotčených veřejných zájmů tou nejnižší úrovní, kde je ochrana těchto veřejných zájmů administrována. Soustava stavebních úřadů může být v souladu s § 30 odst. 3 písm. b) NStavZ i nadále tvořena pověřenými obecními úřady a ve výjimečných případech i obecními úřady, které stanoví Ministerstvo pro místní rozvoj svou vyhláškou.¹⁵

Druhým stupněm soustavy stavebních úřadů jsou krajské stavební úřady, jimiž jsou rovněž stejně jako dosud krajské úřady. Krajské stavební úřady jsou nejen nadřízenými obecních stavebních úřadů, ale rovněž pro řadu agend prvoinstančním stavebním úřadem. Mezi věci, které bude krajský stavební úřad posuzovat v první instanci, patří podle § 34 NStavZ např. záměry EIA a silnice I. třídy.

Dřívější druhý stupeň soustavy státní stavební správy, kterým byl Specializovaný a odvolací stavební úřad, byl transformován na Dopravní a energetický stavební úřad. Jde o jedinou součást státní stavební správy, kterou byt v transformované podobě ZměnZ II. zachoval. Jde nadále o správní úřad s celostátní působností. Podle § 33 NStavZ je Dopravní a energetický stavební úřad zejména prvoinstančním stavebním úřadem ve věcech vyhrazených staveb, které jsou uvedeny v příloze č. 3 NStavZ, a rovněž v první instanci vydává rámcové povolení pro stavby jaderného zařízení a stavby související, nacházející se uvnitř i vně areálu jaderného zařízení. Dopravní a energetický stavební úřad je pak také nadřízeným stavebním úřadem krajského stavebního úřadu ve věcech staveb silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací.

Na vrcholu soustavy stavebních úřadů stojí i nadále Ministerstvo pro místní rozvoj,¹⁶ které v souladu s § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je ústředním orgánem státní správy ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění. Nicméně je třeba připomenout, že Ministerstvo pro místní rozvoj není nadřízeným orgánem Dopravního a energetického stavebního úřadu. Pro stavby uvedené v § 32b NStavZ je tímto nadřízeným orgánem Ministerstvo průmyslu a obchodu. Podle § 32a odst. 1 NStavZ je nadřízeným správním orgánem Dopravního a energetického stavebního úřadu Ministerstvo dopravy, není-li jeho nadřízeným správním orgánem Ministerstvo

průmyslu a obchodu. Navíc pro účely zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, je v souladu s § 17 odst. 4, závěrečnou větou NStavZ, bezprostředně nadří-

■ Poznámky

úřadů na obcích I. a II. typu, 205 stavebních úřadů na úrovni ORP, na 14 úřadů na úrovni krajů, do Dopravního a energetického stavebního úřadu, do Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva dopravy a Ministerstva průmyslu a obchodu, které by měly být odvolacími orgány v určitých případech stavební agendy. Tam všude by museli být nově úředníci s odbornou způsobilostí pro oblast státní památkové péče. I při nulové zastupitelnosti by si tak integrace zájmů státní památkové péče v tomto modelu veřejné správy vyžádala vznik řádově 500 nových „památkářských“ míst s agendou omezenou výlučně na posuzování záměrů na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v ochranných pásmech podle PamZ. Byť se tato varianta integrace nestala součástí vládního předkladu, byla předmětem vážně míněných diskusí i při projednávání návrhu novely na úrovni vlády.

11 Blíže viz např. Martin Zídek – Michal Tupý – Jiří Klusoň, *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*, Praha 2019, s. 373–404.

12 Obdobnou úpravu obsahuje § 4 odst. 4 StavZ.

13 Viz § 4 odst. 4 a 5 StavZ.

14 Státní stavební správa měla být konstruována jako třístupňová a výlučně státní. Základní úroveň státní stavební správy měly tvořit státní krajské stavební úřady, druhým stupněm měl být Specializovaný a odvolací stavební úřad. Na vrcholu měl stát Nejvyšší stavební úřad. K této problematice viz např. kapitola Soustava státní stavební správy, působnost ve věcech územního plánování a ve věcech stavebního řádu in: Zídek (pozn. 2).

15 Kritéria pro stanovení správního obvodu obecního stavebního úřadu představila důvodová zpráva k návrhu ZměnZ II., který byl předložen vládě, viz Důvodová zpráva, <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORNCGCL6EAX/>, vyhledáno dne 8. 11. 2023. Znění důvodové zprávy k návrhu ZměnZ II., která byla předložena do Poslanecké sněmovny, již tato kritéria nezmiňuje, viz Sněmovní tisk 330/0. Novela z. – stavební zákon – EU, *Digitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=330&CT1=0>, vyhledáno dne 11. 8. 2023.

16 Ač právně vznikl, fyzicky ke vzniku Nejvyššího stavebního úřadu jako dalšího ústředního orgánu státní správy nedošlo. Ve vztahu ke státní stavební správě je třeba zdůraznit, že ta měla být zřízena dříve, než měl nabýt účinnosti celý NStavZ. Tím rozhodným datem byl již 1. 1. 2022. Až následně účinnost i této úpravy odložil zákon č. 195/2022 Sb. a zrušení tohoto orgánu pak přinesl ZměnZ II.

zeným správním úřadem Dopravního a energetického stavebního úřadu opět Ministerstvo dopravy.

Současně ZměnZ II. nepřinesl žádný posun ve vztahu k jiným stavebním úřadům, jimiž v souladu s § 35 NStavZ jsou a již od jeho přijetí měly být Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti.

Je otázkou, zda výše naznačená struktura stavebních úřadů je srozumitelnější než soustava státní stavební správy, nad kterou se rovněž vznášel ne jeden otázník. Od reformy,¹⁷ která se v řešení dekoncentrátů státní stavební správy až podezřele blížila reformě Národního divadla v komediálním seriálu *Jistě, pane premiére*,¹⁸ jsme se přesunuli k jinému řešení. Zůstává však otázkou, zda je srozumitelnější než předchozí řešení.

Působnost ve věci územního plánování je konstruována ve srovnání s dosavadním StavZ bez velkých překvapení. Tato působnost bude popsána v opačném směru, tj. od vrcholu k základní úrovni. Na vrcholu stojí vláda, která podle § 20 NStavZ zejména schvaluje politiku architektury a stavební kultury, politiku územního rozvoje nebo vydává územní rozvojový plán. Vláda také podle zmíněného ustanovení vydává územní opatření o stavební uzávěře, jedná-li se o změny v území celostátního významu, nebo vydává územní opatření o asanaci území, ovlivní-li svým významem, rozsahem nebo využitím území více krajů nebo států. Ministerstvo pro místní rozvoj je na úseku územního plánování podle § 21 odst. 1 NStavZ nadřazeným orgánem krajských úřadů. Ministerstvo pro místní rozvoj zejména pořízuje politiku architektury a stavební kultury, politiku územního rozvoje nebo územní rozvojový plán. Ministerstvo pro místní rozvoj podle § 21 NStavZ také pořízuje územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o stavebním opatření, pokud tato územní opatření vydává vláda. Lze konstatovat, že středním článkem ve věcech územního plánování zůstávají krajské úřady, které podle § 23 NStavZ v přenesené působnosti¹⁹ zejména vykonávají kontrolu ve věcech územního plánování nebo pořízují zásady územního rozvoje. Krajský úřad pořízuje územní opatření o stavební uzávěře, jedná-li se o změny v území nadmístního významu, nebo územní opatření o asanaci území, ovlivní-li svým významem, rozsahem nebo využitím území více obcí. Zastupitelstvo kraje podle § 24 odst. 1 NStavZ obdobně jako dosud zejména vydává v samostatné působnosti zásady územního rozvoje. Rada kraje vydává opět v samostatné působnosti podle § 24 odst. 2 NStavZ územní opatření o stavební uzávěře nebo územ-

ní opatření o stavebním opatření, která pořízuje krajský úřad. Obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti²⁰ podle § 25 NStavZ zejména pořízuje územní plán a regulační plán, pořízuje a vydává vymezení zastavěného území, opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území. Obecní úřad obce s rozšířenou působností rovněž pořízuje územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území pro území obce. Zastupitelstvo obce v samostatné působnosti podle § 27 odst. 1 NStavZ zejména vydává územní plán a regulační plán. Rada obce a zastupitelstvo obce v obcích, kde se rada nevolí, vydává rovněž v samostatné působnosti podle § 27 odst. 2 NStavZ územní opatření o stavební uzávěře a o asanaci území pro území obce. Podle § 28 odst. 1 NStavZ na území hl. města Prahy pořízuje v přenesené působnosti územní plán Magistrát hlavního města Prahy.

Územní plánování obecně

Cíle územního plánování jsou uvedeny v § 38 NStavZ, přičemž z hlediska zájmů památkové péče je nutno zmínit § 38 odst. 4 NStavZ, podle kterého územní plánování mimo jiné chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně architektonického a archeologického dědictví. Úkoly územního plánování jsou vyjmenovány v § 39 NStavZ, a to demonstrativním výčtem; v návaznosti na plnění cílů podle § 38 odst. 4 NStavZ je úkolem územního plánování stanovovat urbanistické, architektonické, estetické a funkční požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na míru využití území, umístění, uspořádání a řešení staveb a kvalitu veřejných prostranství [§ 39 odst. 1 písm. d) NStavZ], vytvářet podmínky pro ochranu území podle jiných právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území [§ 39 odst. 1 písm. s) NStavZ]. Lze tak konstatovat, že v souladu s čl. 10 odst. 1 ÚArchí je v NStavZ jako základní cíl územního plánování stanovena ochrana architektonického dědictví a současně je vytvořen předpoklad pro naplnění čl. 5 odst. (i) ÚArcheo.

Na rozdíl od dosavadní právní úpravy NStavZ nejen používá pojem „charakter území“, ale nově tento pojem v § 41 NStavZ i blíže vysvětluje. Podle zmíněného ustanovení se charakter území určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací do-

kumentaci. Z hlediska požadavků čl. 10 odst. 1 a 3 ÚArchí tak jde o další předpoklad pro naplňování mezinárodních závazků ČR v rámci územního plánování.

Jako obecnou zásadu zakotvuje § 43 odst. 1 NStavZ povinnost pořizovatele zajistit možnost seznámit se s návrhy zadání územně plánovací dokumentace nebo zprávy o jejím uplatňování, územních opatření a vymezení zastavěného území. Podle § 43 odst. 2 NStavZ se tak děje tak, že pořizovatel zveřejňuje zadání územně plánovací dokumentace, zprávu o uplatňování územně plánovací dokumentace, územně plánovací dokumentaci, zastavěné území, územní studii a územní opatření a jejich návrhy v národním geoportálu územního plánování.²¹

NStavZ rovněž v § 54 pro všechny druhy územně plánovací dokumentace jednoznačně popisuje formu výstupů dotčených orgánů. Podle § 54 odst. 1 NStavZ dotčené orgány uplatňují stanoviska, jejichž obsah je závazný pro pořizování územně plánovací dokumentace, územních opatření nebo pro vymezení zastavěného území, není-li při řešení rozporů stanoveno jinak. Nejde o „závažné stanovisko“, nicméně obsahové náležitosti závazného stanoviska podle § 149 odst. 2 SpŘ musí naplňovat toto stanovisko, které je navzdory svému názvu „stanovisko“ rovněž závazné. Jinou formu bude mít akt dotčeného orgánu v případě návrhu zadání územně plánovací dokumentace, vyhodnocení vlivů, návrhu zprávy o uplatňování územně plánovací dokumentace

■ Poznámky

17 Lze jen připomenout, že z hlediska fyzické přítomnosti jednotlivých stupňů státní stavební správy v území ve vazbě na pravomoc Nejvyššího stavebního úřadu vymezit územní pracoviště svou vyhláškou mohla z pohledu stavebníka situace působit až komickým dojmem. Reálně tak měly krajské stavební úřady sídlit na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, popř. dokonce na úrovni obcí s pověřeným obecním úřadem, a celostátně koncipovaný Speciální a odvolací stavební úřad měl pravděpodobně sídlit minimálně v každém krajském městě. Zejména v případě centrální krajských stavebních úřadů a územních pracovišť Speciálního a odvolacího stavebního úřadu pak reálně hrozilo, že tato pracoviště mohla sídlit na stejné adrese nebo dokonce na stejné chodbě.

18 Jonathan Lynn – Anthony Jay, *Jistě, pane premiére* 2, Praha 2003, s. 265.

19 Viz § 37 NStavZ.

20 Ibidem.

21 Blíže k národnímu geoportálu územního plánování viz § 269 NStavZ.



2

a návrhu zadání změny územně plánovací dokumentace. V tomto případě půjde (obdobně jako dosud) o vyjádření, jehož obsah nebude pro orgán územního plánování závazný. Obdobně jako dosud²² je dotčený orgán povinen posoudit každou variantu řešení samostatně, pokud návrh řešení varianty obsahuje. Jinými slovy, stejně jako dosud nemůže dotčený orgán volit nejvhodnější variantu, ale musí zaujmout jednoznačné stanovisko ke všem navrženým variantám. Ani v případě marného uplynutí lhůty pro uplatnění stanoviska nebo vyjádření nepřináší NSTavZ překvapivé řešení. Tentokrát svodně²³ pro všechny druhy územně plánovací dokumentace NSTavZ stanoví, že k později uplatněnému stanovisku nebo vyjádření se nepřihlíží.

Pro případné řešení rozporů mezi jednotlivými dotčenými orgány navzájem nebo rozporů dotčených orgánů s pořizovatelem nestanovuje NSTavZ žádný speciální postup a § 55 NSTavZ odkazuje na obecnou úpravu ve správním řádu.²⁴

Územně plánovací podklady a politika architektury a stavební kultury

NStavZ upravuje v § 62 a následujících tři druhy tzv. územně plánovacích podkladů: územně analytické podklady, územní studii a politiku územního rozvoje.

Územně analytické podklady slouží podle § 62 NSTavZ zejména jako podklad pro pořizování územně plánovacích dokumentací. Pořizuje je pořizovatel.²⁵ Jde vlastně o trvale prováděné průzkumy a rozborů území. Ustanovení § 65 odst. 3 NSTavZ předepisuje pořizování úplné

aktualizace územně analytických podkladů nejpozději každé čtyři roky. Obsahové náležitosti územně analytických podkladů stanoví podle § 62 odst. 3 NSTavZ navazující prováděcí vyhláška. V tomto směru nepřináší NSTavZ žádnou zásadní změnu, neboť v základních obrysech jde o úpravu, kterou zná již StavZ.²⁶

Ustanovení § 63 odst. 1 NSTavZ vyjmenovává údaje o území, které jsou podkladem pro zpracování územně analytických podkladů. Ustanovení § 63 odst. 2 NSTavZ pak stanoví povinnost poskytnout údaje o území. Povinnými subjekty jsou orgány veřejné správy nebo právnická osoba, jejímž zřizovatelem je stát nebo územně samosprávný celek. Povinným subjektem jsou podle téhož ustanovení dále vlastníci dopravní a technické infrastruktury a provozovatel staveb a zařízení, z jejichž provozu vznikají omezení v území podle jiného právního předpisu. Z hlediska zájmů památkové péče je nutno upozornit, že podle § 32 odst. 2 písm. c) PamZ je povinným subjektem i nadále Národní památkový ústav.

Nově je v § 64 NSTavZ upraveno splnění povinnosti poskytnout údaje o území. Adresátem údajů o území již nebude přímo pořizovatel, ale podle § 64 odst. 1 NSTavZ se údaje o území poskytují vložím do digitální technické mapy kraje, do národního geoportálu územního plánování nebo do registru územní identifikace, adres a nemovitostí.

Územní studie upravená v § 67 NSTavZ je fakultativní nástroj územního plánování. Slouží k prověření možnosti řešení vybraných problémů, které by mohly významně ovlivňovat nebo

Obr. 2. Zámek Milotice. V okolí zámku předpokládal návrh změny územního plánu vymezení nezastavitelných ploch s ohledem na potřebu chránit pohledové osy na zámek. Vlastník jednoho z dotčených pozemků naopak prosazoval svůj záměr realizace rodinného domu. Jak krajský soud, tak následně Nejvyšší správní soud tuto vizi odmítly, a to nejen s ohledem na navrženou ochranu hodnot zámku, ale s vědomím toho, že obdobným způsobem byly hodnoty zámku chráněny i dosavadní podobou územního plánu, který rovněž výstavbu rodinného domu v místě neumožňoval. Foto: Čestmír Jách, 2018.

podmiňovat využití nebo uspořádání území. Pořizovatel stanoví zadání územní studie a projedná její zadání v zastupitelstvu obce, pokud bylo pořízení studie uloženo územním plánem jako podmínka pro rozhodování v území. Územní studii lze pořídit jak v případech, kdy to požaduje územně plánovací dokumentace, z vlastního podnětu pořizovatele, tak i z „jiného“ podnětu, tedy z jakéhokoli podnětu zvenku. Územní studii vkládá pořizovatel do národního geoportálu územního plánování, což je podle § 68 odst. 5 NSTavZ podmínkou jejího využití. Územní studie není právně závazná,²⁷ ale pokud byla vypracována, nelze ji v procesu zpracování územně plánovací dokumentace nebo v případě povolování záměrů pominout.

■ Poznámky

22 Viz § 4 odst. 3 StavZ.

23 Ve StavZ byl tento princip v rámci územního plánování vyjádřen v § 33 odst. 3 a 4, § 35 odst. 3, § 35d odst. 2 a 3, § 37 odst. 2, § 39 odst. 2, § 42 odst. 1 a 2, § 42b odst. 3 a 4, § 47 odst. 2, § 50 odst. 2, § 52 odst. 3, § 55b odst. 2, § 59 odst. 4, § 60 odst. 4, § 64 odst. 3, § 65 odst. 2 a 3, § 67 odst. 2, § 73 odst. 3.

24 K úpravě řešení rozporů ve správním řádu např. Josef Vedral, *Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*, Praha 2012, s. 1135–1142.

25 Podle § 46 odst. 1 NSTavZ se pořizovatelem rozumí Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo obrany, úřad územního plánování, a obecní úřad po potvrzení krajského úřadu o zajištění splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti na takovém obecním úřadu.

26 Viz zejména § 26 až 29 StavZ a vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

27 Tento závěr při přijetí NSTavZ neplatil bez výhrad, a to v důsledku přijetí pozměňovacího návrhu F.24. K této problematice blíže viz Roman Vodný, Návrh

Jako celostátní nástroj územního plánování upravuje NStavZ v § 70 a násl. politiku územního rozvoje. Jde o dokument, který je sice v NStavZ systematicky zařazen mezi nástroje územního plánování, avšak nejde o územně plánovací dokumentaci. Podle § 70 odst. 1 NStavZ určuje tento strategický dokument požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v celostátních, přeshraničních a mezinárodních souvislostech a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. Zejména jde podle § 71 odst. 1 NStavZ o otázky stanovení celostátních priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území České republiky, stanovení koncepce sídelní struktury České republiky, vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os, vymezení nadregionálních oblastí²⁸ se specifickými hodnotami²⁹ a se specifickými problémy mezinárodního nebo celostátního významu nebo oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy nebo vymezení záměrů dopravní a technické infrastruktury mezinárodního, celostátního a nadregionálního významu. Politiku územního rozvoje pořizuje a projednává Ministerstvo pro místní rozvoj. Samotné zpracování návrhu tohoto dokumentu svěřuje § 29 odst. 2 písm. c) NStavZ Ústavu územního rozvoje.³⁰ Tento dokument podle § 71d odst. 1 NStavZ předkládá Ministerstvo pro místní rozvoj vládě. Vyhodnocení politiky územního rozvoje předkládá Ministerstvo pro místní rozvoj podle § 71d odst. 2 NStavZ vždy ve čtyřletých cyklech.

Samostatná hlava IV části třetí NStavZ, která řeší územní plánování, upravuje v § 136a politiku architektury a stavební kultury. Jde o dokument, který již není systematicky zařazen ani mezi nástroje územního plánování, ani mezi územně plánovací dokumentace.³¹ Podle § 136a odst. 1 NStavZ určuje tento strategický dokument vizi, cíle a opatření k dosažení kvality vystaveného prostředí. Tato politika je podkladem pro zpracování politiky územního rozvoje. Opět jde o podklad, který není závazný. Politiku architektury a stavební kultury pořizuje a projednává Ministerstvo pro místní rozvoj. Samotné zpracování návrhu tohoto dokumentu svěřuje § 29 odst. 2 NStavZ Ústavu územního rozvoje. Tento dokument podle § 20 NStavZ schvaluje vláda. Zprávu o plnění politiky architektury a stavební kultury předkládá Ministerstvo pro místní rozvoj podle § 136a odst. 4 NStavZ vždy nejpozději v šestiletých cyklech.

Druhy územně plánovací dokumentace

Nový stavební zákon upravuje čtyři územně plánovací dokumentace: územní rozvojový plán,³² zásady územního rozvoje, územní plán

a regulační plán [§ 12 písm. p) a q) NStavZ]. Jako jistou podkategorii lze vidět vymezení zastavěného území, které již znal dosavadní StavZ. Z hlediska formy je územně plánovací dokumentace podle § 73 odst. 1 NStavZ opatřením obecné povahy, jak je upravuje § 171 a násl. SpŘ.

Proti opatření obecné povahy nelze podat řádný opravný prostředek, neboť to vylučuje § 173 odst. 2 SpŘ. Je však možné posoudit jeho soulad s právními předpisy v přezkumném řízení podle § 94 a násl. SpŘ,³³ což umožňuje § 174 odst. 2 SpŘ: zásady územního rozvoje, územní plán i regulační plán mohou tedy být přezkoumány z hlediska souladu s právními předpisy v přezkumném řízení. Územně plánovací dokumentaci nelze změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 SpŘ, což jako speciální úpravu ve vztahu ke SpŘ řeší § 311 odst. 2 NStavZ. Jedinou územně plánovací dokumentací, kterou nelze podle § 311 odst. 3 NStavZ přezkoumat v přezkumném řízení podle SpŘ, je územní rozvojový plán. Soudní přezkum však NStavZ nevylučuje, ale v § 310 předpokládá, že příslušným k řízení o zrušení územního rozvojového plánu nebo jeho části je Nejvyšší správní soud.

Územní rozvojový plán je součástí již stávající právní úpravy, ale jde o ustanovení nová, která do StavZ zakotvil s účinností od 1. 1. 2021 až zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů. Územní rozvojový plán tak fakticky stále představuje nový druh územně plánovací dokumentace na úrovni státu, která podle § 74 odst. 2 NStavZ vymezuje zastavitelné plochy, transformační plochy a koridory určené pro umístění záměrů dopravní, technické infrastruktury a dalších záměrů mezinárodního nebo celostátního významu, územní systém ekologické stability nadregionálního významu a veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a plochy pro asanaci. Podrobnější obsah a strukturu územního rozvojového plánu upravuje nikoli prováděcí předpis k NStavZ, ale NStavZ přímo v příloze č. 6 tohoto zákona. Lze konstatovat, že záběr územního rozvojového plánu podle NStavZ je širší než územního rozvojového plánu podle StavZ,³⁴ nicméně podle § 319 odst. 1 NStavZ se územní rozvojový plán přijatý podle StavZ považuje za územní rozvojový plán podle NStavZ.³⁵ Tato územně plánovací dokumentace se podle § 76 odst. 1 NStavZ pořizuje a vydává pro území celého státu. Územní rozvojový plán je podle § 12 písm. p) NStavZ nadřazenou územně plánovací dokumentací pro

■ Poznámky

nového stavebního zákona prošel 3. čtením v Poslanecké sněmovně, *Stavební právo – Bulletin* 25, 2021, č. 2, s. 70–78. V důsledku přijetí ZměnZ II. bylo problematické spojení vložené pozměňovacím návrhem F.24. vypuštěno, a tedy závěr o právní nezávažnosti územní studie by měl platit bez výhrad.

28 Tj. oblastí, které svým významem přesahují území jednoho kraje.

29 V důvodové zprávě ZměnZ II., zvláštní část, K bodu 96 (§ 70 až 71e – Politika územního rozvoje) není kvalita těchto území blíže rozebrána, viz Vládní návrh, *Digální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=219251>, s. 101–104, vyhledáno dne 18. 10. 2023. Nicméně lze konstatovat, že o nadregionálním přesahu by nemělo být sporu např. u Lednicko-valtického areálu jako kulturní krajiny, Hornického regionu Erzgebirge/Krušnohoří – přeshraniční sériové nominace se Saskem, Krajiny pro chov a výcvik ceremoniálních kočárových koní v Kladrubech nad Labem, The Great Spa Towns of Europe / Slavných lázeňských měst Evropy – nadnárodního statku zastoupeného za ČR městy Karlovy Vary, Mariánské Lázně a Františkovy Lázně, nebo čistě přírodního statku Jizerskohorské bučiny jako součásti nadnárodního statku Dlouhověké bukové lesy a pralesy Karpat a dalších oblastí Evropy.

30 Postavení a úkoly Ústavu územního rozvoje jsou v NStavZ popsány v § 29. Dosavadní StavZ o něm nehovořil, ale tento ústav již existuje od roku 1994 a není zřizován až v souvislosti s přijetím NStavZ. Blíže k Ústavu územního rozvoje a jeho činnosti viz web *Ústav územního rozvoje*, www.uur.cz, vyhledáno dne 18. 10. 2023.

31 Při svém schválení NStavZ předpokládal, že i politika architektury a stavební kultury bude nástrojem územního plánování. ZměnZ II. ji však nahradil politikou územního rozvoje a politikou architektury a stavební kultury přesunul na závěr části upravující územní plánování.

32 ZměnZ III. přinesl institut dílčího územního rozvojového plánu. Tuto subkategorii územně plánovací dokumentace však neupravuje NStavZ, ale tuto problematiku řeší § 21 a následující zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.

33 S ohledem na dosavadní judikaturu správních soudů bude navzdory terminologii obsažené v § 94 a násl. SpŘ přezkum realizován opět v režimu opatření obecné povahy a finálním aktem nebude rozhodnutí, jak by se jinak dle terminologie SpŘ v případě přezkumného řízení nabízelo. K této problematice viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 85/2015-36 ze dne 27. 7. 2016.

34 Viz § 35b odst. 2 StavZ.

35 Dosud takový plán schválen nebyl a je sporné, zda v relativně krátkém času zbývající účinnosti StavZ ke schválení tohoto plánu podle dosavadní úpravy v přechodném období dojde.

zásady územního rozvoje, územní plány a regulační plány. Již výše bylo uvedeno, že podle § 20 písm. e) NStavZ vydává územní rozvojový plán vláda a že podle § 21 odst. 1 písm. d) NStavZ pořizuje tuto územní plánovací dokumentaci Ministerstvo pro místní rozvoj.

Zásady územního rozvoje jsou povinně zpracovávaným dokumentem,³⁶ který v souladu s § 77 NStavZ stanoví zejména koncepci rozvoje území kraje a rozvoje a ochrany jeho hodnot. Obsah a strukturu zásad územního rozvoje upravuje příloha č. 7 NStavZ. S ohledem na skutečnost, že zásady územního rozvoje jsou obsahově obdobným nástrojem, který zná již stávající StavZ, není překvapivé, že podle § 320 odst. 1 NStavZ se zásady územního rozvoje vydané podle StavZ považují za zásady územního rozvoje podle NStavZ.

Zásady územního rozvoje se podle § 79 odst. 1 NStavZ pořizují a vydávají pro celé území kraje. Zásady územního rozvoje jsou podle § 12 písm. p) NStavZ nadřazenou územně plánovací dokumentací pro územní plány a regulační plány. Podle § 24 odst. 1 písm. d) NStavZ vydává zásady územního rozvoje zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti a pořizovatelem podle § 23 odst. 2 písm. b) NStavZ je pro tuto územní plánovací dokumentaci krajský úřad v přenesené působnosti.

Dalším druhem územně plánovací dokumentace je územní plán. I nadále nejde o povinnou územně plánovací dokumentaci.³⁷ Jeho obsah je upraven v § 80 a 81 NStavZ a v příloze č. 8 NStavZ. Účelem územního plánu je stanovit základní koncepci rozvoje území obce, urbanistickou koncepci a koncepci uspořádání krajiny, s čímž je vždy spojena otázka úpravy využití ploch v území obce. Z hlediska zájmů památkové péče je třeba připomenout, že územní plán řeší mimo jiné nově požadovaný způsob využití ploch, vymezuje zastavitelné plochy nebo transformační plochy, upravuje podmínky prostorového uspořádání nebo stanovuje požadavky na rozvoj a ochranu hodnot území obce. Územní plán v této souvislosti také vymezuje zastavěné území a stanoví datum, k němuž je vymezeno. Obdobně jako v současnosti³⁸ může podle § 82 odst. 3 NStavZ územní plán pro celé území obce nebo pro jeho část obsahovat prvky regulačního plánu, stanoví-li tak zastupitelstvo obce v zadání územního plánu nebo v zadání změny územního plánu. Podle § 83 odst. 2 NStavZ může územní plán vymezit architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, což představuje jeden z předpokladů naplnění čl. 10 odst. 4 ÚArch. V územním plánu lze podle § 81 odst. 3 NStavZ vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování

v území podmíněno uzavřením plánovací smlouvy podle § 130 a násl. NStavZ. Novinkou, kterou přinesl ZměnZ II., je, že územní plán může podle § 81 odst. 2 NStavZ vymezit plochu nebo koridor, v nichž je rozhodování v území podmíněno architektonickou nebo urbanistickou soutěží.³⁹ Obdobně jako výše zmíněná územně plánovací dokumentace se územní plán podle NStavZ zásadně neliší od územního plánu podle StavZ. Proto se také územní plány vydané podle dosavadních právních předpisů⁴⁰ považují v souladu s § 321 odst. 1 NStavZ za územní plány podle NStavZ.

Územní plán se podle § 82 odst. 1 NStavZ pořizuje a vydává pro celé území obce.⁴¹ Územní plán je podle § 12 písm. p) bod 1 NStavZ nadřazenou územně plánovací dokumentací pro regulační plány. Podle § 27 odst. 1 písm. d) NStavZ vydává územní plán zastupitelstvo obce v samostatné působnosti a pořizovatelem podle § 25 NStavZ je pro tuto územně plánovací dokumentaci obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti nebo podle § 26 NStavZ obecní úřad v přenesené působnosti na základě potvrzení krajského úřadu o zajištění splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti.⁴²

Posledním a opět nepovinným druhem územně plánovací dokumentace je stejně jako dosud regulační plán. Jeho obsah je upraven v § 85 NStavZ a v příloze č. 9 NStavZ. Regulační plán stanoví zejména podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb a pro ochranu hodnot a charakteru území. Podle § 86 odst. 5 NStavZ může regulační plán shodně jako územní plán vymezit architektonicky nebo urbanisticky významné stavby. Regulační plán je územně plánovací dokumentací, která zpravidla stanoví uliční a stavební čáry, vzájemné odstupy staveb, půdorysnou velikost stavby, výšku, objem a tvar stavby. Toto vymezení je pak mimo jiné významné i z hlediska principu, který je obsažen v § 72 odst. 1 NStavZ, že územně plánovací dokumentace nesmí obsahovat podrobnosti, které náležejí svým obsahem navazující územně plánovací dokumentaci nebo rozhodnutí. Toto musejí mít dotčené orgány na paměti zejména z hlediska obsahu vyjádření a stanovisek k územnímu plánu, který nemá prvky regulačního plánu. Regulační plán také může vymezit záměr, pro který je uzavření plánovací smlouvy podle § 130 a násl. NStavZ podmínkou pro rozhodování v území. Novinkou, kterou přinesl ZměnZ II., je, že i regulační plán může podle § 86 odst. 4 NStavZ vymezit záměr, pro který je provedení architektonické nebo urbanistické soutěže podmínkou pro roz-

hodování v území. S ohledem na zásadní změnu v otázce povolování staveb již nemůže regulační plán nahrazovat v řešeném území rozhodnutí,⁴³ kterým se umísťuje stavba, neboť takové samostatné rozhodnutí již NStavZ nepředpokládá, o čemž je pojednáno podrobněji dále. Přejedné ustanovení pro dosavadní regulační plány se odlišuje od přechodného ustanovení pro územní plány, když se v § 321 odst. 2 NStavZ stanoví, že regulační plány vydané od 1. 1. 2007 do 1. 7. 2023 se považují za regulační plány vydané NStavZ.

Regulační plán může být pořízen (na rozdíl od územního plánu) pro území různého rozsahu, a tedy nikoli nezbytně pro území celé obce. Podle § 27 odst. 1 písm. d) NStavZ vydává regulační plán zastupitelstvo obce v samostatné

■ Poznámky

36 Viz Vládní návrh stavebního zákona, část Důvodová zpráva, K § 77 až § 79 (Zásady územního rozvoje), *Dígitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=181812>, s. 263–264, vyhledáno dne 20. 10. 2023.

37 Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona výslovně konstatuje, že „obec tak není povinna mít schválený územní plán“. Ibidem, K § 80 až 84 (Územní plán), s. 264–266.

38 Viz § 43 odst. 3 StavZ.

39 V důvodové zprávě ZměnZ II., zvláštní část, K bodům 113 a 114 (§ 81 – Územní plán) není kvalita těchto území blíže rozebrána, viz Vládní návrh (pozn. 29), s. 101–104.

40 Ustanovení § 322 odst. 4 NStavZ, podle kterého bude platit, že změny územně plánovací dokumentace pořízené podle stavebního zákona z roku 1976, o jejichž pořízení bylo rozhodnuto přede dnem účinnosti NStavZ, se dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou § 20a StavZ (jednotný standard). Podmínkou však je, aby již v době nabytí účinnosti tohoto zákona bylo zastupitelstvem obce rozhodnuto o pořízení nového územního plánu. Viz důvodová zpráva ZměnZ II., zvláštní část, K bodům 327 a 328 (§ 322 – Územně plánovací dokumentace schválené přede dnem 1. ledna 2007), viz Vládní návrh (pozn. 29), s. 140. Snaha, aby se do nové právní úpravy „nepřelily“ staré územní plány, kterých se hodlal zbavit do stanoveného a opětovně odsouvaného data již StavZ, tak byla opět neúspěšná.

41 V případě hlavního města Prahy může být podle § 82 odst. 2 NStavZ územní plán pořízen i pro část území hlavního města Prahy.

42 Kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti upravují § 44 a násl. NStavZ.

43 Viz § 61 odst. 2 StavZ.

působnosti⁴⁴ a pořizovatelem podle § 25 NStavZ je pro tuto územní plánovací dokumentaci obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti nebo podle § 26 NStavZ obecní úřad v přenesené působnosti na základě potvrzení krajského úřadu o zajištění splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti.

Pořízení územně plánovací dokumentace

Pořízení územně plánovací dokumentace upravuje NStavZ jedním procesním postupem podle § 87 až § 105 NStavZ, byť pro některé územně plánovací dokumentace stanoví NStavZ drobné odchylky. Je tak opuštěna stávající úprava podle StavZ, která pro jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace předpokládala samostatné procesní postupy, které navazovaly na základní obsahové vymezení jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace.⁴⁵ Současně je z pohledu dotčených orgánů třeba připomenout již výše zmíněnou obecnou úpravu v § 54 NStavZ, jejíž dílčí části budou ve vztahu k jednotlivým fázím pořizování územně plánovací dokumentace níže opět připomenuty. Níže popsany proces není vyčerpávajícím popisem procesu územního plánování, důraz je kladen na fáze a postupy, které jsou významné z hlediska uplatňování dotčených veřejných zájmů.

O pořízení územně plánovací dokumentace rozhoduje orgán, který ji vydává. Do 60 dnů ode dne obdržení rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace zpracovává návrh zadání,⁴⁶ který stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování územně plánovací dokumentace. Návrh zadání pořizovatel podle § 88 odst. 1 NStavZ zveřejní v národním geoportálu územního plánování a toto zveřejnění oznámí veřejnou vyhláškou. Současně je podle téhož ustanovení pořizovatel povinen jednotlivě oznámit zveřejnění dotčeným orgánům.

Rozdělení rolí dotčených orgánů památkové péče v rámci územního plánování se příliš nemění.⁴⁷ Tato úprava je řešena v PamZ a obdobně jako dnes je tato působnost navázána jak na charakter územně plánovací dokumentace, tak na konkrétní typ předmětu ochrany (kulturní památka, národní kulturní památka, památková rezervace, památková zóna) či nástroje ochrany (ochranné pásmo podle § 17 PamZ). Dotčenost orgánů památkové péče v rámci územního plánování bude po přijetí Změn řešena následovně:

Ministerstvo kultury je podle § 26 odst. 2 písm. c) PamZ dotčeným orgánem při pořizování

a/ územního rozvojového plánu, což platí pro celé území státu,

b/ zásad územního rozvoje, což opět platí pro celé území státu,

c/ další územně plánovací dokumentace, pokud je touto dokumentací řešeno území, ve kterém se nachází památková rezervace nebo nemovitá věc nebo soubor nemovitých věcí zapsaných na Seznamu světového dědictví.

Krajský úřad je podle § 28 odst. 2 písm. c) PamZ dotčeným orgánem při pořizování územního plánu nebo regulačního plánu, pokud je jimi řešeno území, ve kterém se nachází národní kulturní památka nebo památková zóna, není-li dotčeným orgánem Ministerstvo kultury.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je podle § 29 odst. 2 písm. c) PamZ dotčeným orgánem při pořizování územního plánu nebo regulačního plánu, pokud není dotčeným orgánem Ministerstvo kultury nebo krajský úřad.

Dotčené orgány uplatňují k návrhu zadání územně plánovací dokumentace vyjádření, které není podle § 54 odst. 2 NStavZ pro pořizovatele závazné. Na uplatnění svého vyjádření mají dotčené orgány stanovenu v § 89 odst. 5 NStavZ lhůtu 30 dnů od doručení oznámení, že v národním geoportálu územního plánování byl zveřejněn návrh zadání územně plánovací dokumentace. K pozdě doručenému vyjádření se podle § 54 odst. 4 NStavZ nepřihlíží. Obsahuje-li návrh varianty, je povinen podle § 54 odst. 3 dotčený orgán posoudit každou variantu samostatně. V případě zadání půjde spíše o výjimečnou situaci, nicméně i na tuto povinnost dotčeného orgánu je vhodné již v této fázi upozornit. V tomto směru nejde o žádnou odchylku od stávající právní úpravy, která vychází ze stejných principů jako při stanovení nezávaznosti závěrů dotčených orgánů k návrhu zadání územně plánovací dokumentace, lhůt pro uplatnění vyjádření dotčených orgánů nebo povinnosti posouzení variant řešení jednotlivě. Při formulování vyjádření pak musí mít dotčený orgán na vědomí, že je podle § 2 odst. 1 NStavZ vázán svým předchozím stanoviskem nebo vyjádřením, ale zejména že se podle § 2 odst. 2 NStavZ nepřihlíží ke stanoviskům dotčených orgánů ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto při vydání nadřazené územně plánovací dokumentace. Tím spíše tento limit platí pro vyjádření k zadání územně plánovací dokumentace, které není pro pořizovatele závazné. Současně je třeba si připomenout, že výše uvedená zásada je na druhé straně limitována změnou podmínek, kterou připouští § 3 NStavZ a o které je pojednáno podrobněji výše v kapitole Postavení dotčených orgánů.

S ohledem na charakter vyjádření dotčených orgánů nemůže v této fázi dojít k řešení rozpo-

řů mezi dotčenými orgány navzájem nebo mezi dotčeným orgánem a pořizovatelem. Tato skutečnost však neznamená, že by pořizovatel mohl nadnesené problémy zcela pominout, neboť by se mu vrátily jako bumerang v další fázi pořizování územně plánovací dokumentace, a to mimo jiné i ve vazbě na skutečnost, že dotčený orgán je na jedné straně vázán svým předchozím vyjádřením a na druhé straně má podle § 2 odst. 4 SpŘ při posuzování stejných nebo obdobných věcí postupovat obdobně. Není důvodu, aby se tato obecná zásada nepromítla v rámci územního plánování. Pořizovatel tak podle § 90 odst. 1 NStavZ na základě výsledku projednání upraví návrh zadání územně plánovací dokumentace a předloží jej ke schválení. Schválené zadání územně plánovací dokumentace se podle § 90 odst. 3 NStavZ zveřejní v portálu územního plánování.

Na základě schváleného zadání územně plánovací dokumentace je zpracován návrh vlastní územně plánovací dokumentace, který je podle § 93 odst. 5 NStavZ zveřejněn v národním geoportálu územního plánování. Veřejnou vyhláškou podle § 94 odst. 1 NStavZ pořizovatel jednotlivě oznámí dotčeným orgánům místo a dobu společného jednání, které se může uskutečnit v rozmezí 15–30 dnů ode dne oznámení místa a času konání společného jednání. Dotčené orgány pak mají lhůtu 15 dnů ode dne konání společného jednání na uplatnění svého stanoviska. Ačkoli jsou stanoviska dotčených orgánů pro pořizovatele závazná, je třeba připomenout časové i věcné limity, které jsou zmíněné výše u vyjádření dotčených orgánů.

■ Poznámky

44 Na rozdíl od dosavadní úpravy obsažené v § 62 odst. 2 písm. a) StavZ již o pořízení regulačního plánu nemůže podle NStavZ rozhodnout zastupitelstvo kraje.

45 Proces pořízení a aktualizace územního rozvojového plánu popisují ustanovení § 35c až § 35h StavZ, pro zásady územního rozvoje je tato úprava obsažena v § 39 až § 42 StavZ, pro územní plán jde o ustanovení § 44 až § 57 a pro regulační plán ustanovení § 62 až § 74 StavZ.

46 Pokud územně plánovací dokumentaci vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo územního samosprávného celku, činí pořizovatel jednotlivé procesní kroky v součinnosti s určeným zastupitelem. K určenému zastupiteli blíže § 49 NStavZ.

47 K problematice změn úpravy PamZ přijaté v souvislosti s NStavZ viz např. Martin Zídek, Změny v zákoně o státní památkové péči po přijetí nového stavebního zákona, verze 2.0, *Stavební právo – Bulletin* 27, 2023, č. 3, s. 10–30.

Kromě společného jednání předpokládá NSTavZ i veřejné projednání. Veřejným projednáním NSTavZ rozumí prezentaci návrhu územně plánovací dokumentace a umožnění dotazů veřejnosti. Do 15 dnů ode dne veřejného projednání může podle § 97 odst. 1 NSTavZ každý uplatnit písemně své připomínky k návrhu územně plánovací dokumentace a vyhodnocení vlivů, zpracovávali se. K připomínkám uplatněným po stanovené lhůtě nebo uplatněným ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto v nadřazené územně plánovací dokumentaci, se nepřihlíží. Podle § 97 odst. 2 NSTavZ musí připomínka kromě obecných náležitostí podání podle SpŘ obsahovat odůvodnění a vymezení území dotčeného připomínkou. NSTavZ rovněž ukládá povinnost uplatnit připomínky ke každé variantě územně plánovací dokumentace, pokud tato dokumentace varianty obsahuje. Současně § 97 odst. 4 NSTavZ obsahuje vyluku ze SpŘ, když konstatuje, že proti návrhu územně plánovací dokumentace nelze podat námitky podle SpŘ.⁴⁸ Z hlediska dotčených osob, zejména vlastníků, se tak pořizovatel dostává do výhodnějšího postavení, než předpokládá stávající StavZ. O jednotlivých námitkách vlastníků dotčených nemovitostí tedy nebude muset být v odůvodnění územně plánovací dokumentace samostatně rozhodnuto, jak to předpokládá § 172 odst. 5 SpŘ. Navzdory tomu má mít fakticky připomínka obsahové náležitosti námitky podle zmíněného ustanovení SpŘ. S opětovným stanoviskem dotčených orgánů ve vazbě na veřejné projednání již NSTavZ na rozdíl od StavZ nepočítá.⁴⁹

Podle § 98 odst. 1 NSTavZ má pořizovatel vyhodnotit uplatněná stanoviska dotčených orgánů a popř. zajistit řešení rozporů. Souběžně musí pořizovatel vyhodnotit uplatněné připomínky. Návrh vyhodnocení připomínek nesmí podle § 98 odst. 3 NSTavZ být mimo jiné v rozporu se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů. Návrh vyhodnocení připomínek a případně návrh vybrané varianty, pokud územně plánovací dokumentace obsahovala variantní řešení, zašle pořizovatel dotčeným orgánům, aby k tomuto návrhu a výběru varianty do 30 dnů ode dne doručení výzvy uplatnily tyto orgány svá stanoviska. Pořizovatel v součinnosti s určeným zastupitelem vyhodnotí uplatněná stanoviska a zajistí řešení případných rozporů.

Návrhy výběru nejvhodnější varianty a návrh vyhodnocení připomínek předkládá určený zastupitel zastupitelstvu obce nebo kraje. Pokud zastupitelstvo návrhy neprojedná do 60 dnů ode dne předložení, zakládá se podle § 99 odst. 2 závěrečné věty NSTavZ fikce souhlasu s předloženým řešením. Zastupitelstvo může podle

§ 104 odst. 2 NSTavZ buď vyjádřit nesouhlas a vrátit návrh se svými pokyny k úpravě, nebo vzít návrhy na vědomí. Platí, že pokyny zastupitelstva nesmějí být podle § 99 odst. 4 NSTavZ mimo jiné v rozporu se stanovisky dotčených orgánů nebo s výsledkem řešení rozporů.⁵⁰

V této fázi může dojít k úpravě územně plánovací dokumentace.⁵¹ Pokud je úprava podstatná,⁵² opakují se společné jednání a další kroky, které předpokládají § 94 až § 100 NSTavZ. Stanoviska mohou dotčené orgány uplatnit jen k těm částem řešení, které byly od posledního projednání změněny. Opožděné uvědomění si souvislostí ve věci, která nebyla měněna, a případná snaha po uplatnění těchto poznatků v této fázi projednání návrhu územně plánovací dokumentace je stíhána v rámci územního plánování již obvyklou sankcí. K takovému stanovisku se podle § 103 odst. 3 závěrečné věty NSTavZ nepřihlíží.

Následně předkládá pořizovatel návrh územně plánovací dokumentace zastupitelstvu obce nebo kraje, v případě územního rozvojového plánu vládě. Tento návrh nesmí podle § 104 odst. 1 písm. b) NSTavZ být v rozporu se stanovisky dotčených orgánů nebo s výsledkem řešení rozporů. Schvalující orgán má podle § 104 odst. 2 NSTavZ tři možnosti, jak se k návrhu postavit. Může jej akceptovat. Může s ním nesouhlasit a vydat pokyny k úpravě územně plánovací dokumentace. Může také návrh zamítnout a ukončit tím pořizování územně plánovací dokumentace. Pokud pokyny k přepracovávání nevyvolají podstatnou úpravu a postup podle § 103 NSTavZ, zajistí pořizovatel úpravu návrhu a poté jej předkládá ke schválení. V případě schválení návrhu územně plánovací dokumentace ji pořizovatel podle § 105 odst. 1 NSTavZ vkládá do národního geoportálu územního plánování.

Pořizovatel je povinen s výjimkou regulačního plánu vyhodnocovat cyklicky nejméně jednou za 4 roky uplatňování územně plánovací dokumentace a vypracovat o tomto vyhodnocení zprávu podle § 107 NSTavZ. Z této zprávy může mimo jiné vyplynout potřeba změny územně plánovací dokumentace nebo pořízení nové územně plánovací dokumentace.

Důvod pro pořízení změny územně plánovací dokumentace však může vyplynout nejen z výše uvedené zprávy, ale důvodem může být vlastní podnět schvalujícího orgánu nebo podnět okruhu osob, které vyjmenovává § 109 odst. 1 NSTavZ. Pokud podnět nemá vady,⁵³ postupuje pořizovatel podle § 89 NSTavZ jako u návrhu zadání územně plánovací dokumentace. Obdobně platí i pro vlastní podnět schvalujícího orgánu. Na základě návrhu pořizovatele může schvalující or-

gán návrh podle § 111 odst. 3 NSTavZ schválit nebo jej vrátit s pokyny pořizovateli. Při pořizování změny územně plánovací dokumentace se postupuje obdobně podle § 93 až 104, § 105 odst. 3 NSTavZ a § 108.

Výše uvedená dotčenost orgánů památkové péče podle PamZ je nově po přijetí ZměnZ I. konstruována tak, že ten dotčený orgán, který se vyjadřoval podle výše uvedených pravidel ke konkrétní územně plánovací dokumentaci, se vyjadřuje i k jakékoli změně této územně plánovací dokumentace. To platí i v případě, kdy změnou není dotčena ta část území, která byla rozhodující pro určení dotčenosti při projednávání územně plánovací dokumentace jako celku.⁵⁴

■ Poznámky

48 K této problematice viz Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36), K § 97 (Připomínky), s. 275.

49 § 52 odst. 3 StavZ předpokládal, že dotčené orgány mohou ve lhůtě 7 dnů od veřejného projednání uplatnit stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání změněny.

50 To však neznamená, že by se zastupitelstvo obce nebo kraje nemohlo v této fázi bránit proti závěru, který by vyplynul ze stanoviska dotčeného orgánu nebo z řešení rozporů. K této problematice viz zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 222/2017-26 ze dne 26. 9. 2017, čj. 6 As 113/2018-55 ze dne 13. 12. 2018 a čj. 6 As 266/2020-55 ze dne 19. 1. 2021 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 709/19 ze dne 12. 5. 2020.

51 Potřeba změny může vyplývat z postupu při vyhodnocení vlivů podle § 100 NSTavZ nebo ze stanoviska nadřazeného orgánu územního plánování podle § 101 NSTavZ.

52 ZměnZ II. přinesl do § 103 odst. 1 NSTavZ legislativní zkratku „podstatná úprava“, která zahrnuje úpravy návrhu územně plánovací dokumentace, při němž jsou nově negativně dotčeny veřejné zájmy nebo v případě územního plánu nebo regulačního plánu negativně dotčeno vlastnictví pozemků a staveb a dotčený orgán ani vlastník neměli možnost k upravené dokumentaci uplatnit stanovisko nebo připomínku. Za podstatnou úpravu se nepovažuje zúžení návrhu na nejvhodnější variantu ani jiný způsob grafického vyjádření nebo vnitřního uspořádání prostorových dat. Toto vymezení pojmu „podstatná úprava“ v době schválení NSTavZ obsahovala pouze důvodová zpráva.

53 Viz § 110 odst. 2 NSTavZ.

54 Jako příklad lze uvést situaci, kdy se k územnímu plánu obce vyjadřoval krajský úřad, neboť se v řešeném území nachází národní kulturní památka. Ke změně tohoto územního plánu se rovněž bude vyjadřovat krajský úřad, a to bez ohledu na skutečnost, zda se v území,

V tomto směru doznala úprava dotčenosti orgánů památkové péče v rámci územního plánování relativně významné změny oproti stávající právní úpravě.⁵⁵

Dosavadní judikatura k územnímu plánování

Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že v převážné míře bude i nadále využitelná stávající judikatura správních soudů k územnímu plánování. Je to důležité mimo jiné s ohledem na skutečnost, že u všech druhů územně plánovací dokumentace je v NSTavZ výslovně zmiňována jako základní úkol této dokumentace ochrana hodnot území.⁵⁶

Zde je tak vhodné si připomenout některé rozsudky významné z hlediska zájmů státní památkové péče. Ve svém rozsudku čj. 1 As 145/2014-61 ze dne 15. 1. 2015 Nejvyšší správní soud odmítl tvrzení legitimní očekávání vlastníků pozemků ohledně možnosti využívání těchto pozemků v souladu s jejich investičními záměry. V dané věci dle Nejvyššího správního soudu správní orgány pouze setrvaly na svých konstantních závěrech, které realizaci daných investičních záměrů vylučovaly, a tvrzení o legitimnosti očekávání nemá a ani v minulosti nemělo reálný podklad. V některých případech zazněla námitka, že orgán památkové péče svým stanoviskem obchází zvláštní úpravu podle PamZ. Takovou námitku však bude možné označit v souladu se závěrem rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 92/2017-37 ze dne 4. 8. 2017 jako lichou. Ustanovení § 18 odst. 3 a 4 a § 19 odst. 1 písm. d) StavZ stanoví cíle a úkoly územního plánování, které se v nemalé míře shodují s cíli a úkoly územního plánování podle § 38 odst. 4 a § 39 NSTavZ, o nichž bylo pojednáno již výše. Obsah ustanovení § 18 odst. 3 a 4 a § 19 odst. 1 písm. d) StavZ vedl opakovaně správní soudy k tomu, že potvrdily důvodnost regulace předpokládané zejména územním plánem, která byla přijata z důvodů ochrany kulturního dědictví v širších vztazích než těch, které by byly dovoditelné z ploch, které byly bezprostředně chráněny na základě PamZ. Typickým příkladem bylo potvrzení důvodnosti např. omezení i zákazu stavební činnosti na pozemcích v okolí kulturní památky z důvodů respektování hodnot této kulturní památky, aniž by kolem kulturní památky bylo vymezeno ochranné pásmo podle § 17 PamZ. V této souvislosti je vhodné zmínit zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 100/2018-48 ze dne 9. 7. 2020 a čj. 1 As 317/2019-46 ze dne 7. 11. 2019 nebo rovněž rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 65 A 5/2017-186 ze dne 11. 11. 2020. Relativně stěžejní je pak i rozsudek Krajského

soudu v Praze čj. 51 A 66/2020-91 ze dne 28. 1. 2021. V této věci dospěl Krajský soud v Praze k závěru, že ustanovení § 9 odst. 3 PamZ obsahuje všeobecný příkaz chránit kulturní památky a nezhoršovat jejich stav. Krajský soud v Praze pak ve vazbě na předchozí konstatování uvedl, že ve vztahu k procesu územního plánování je třeba § 9 odst. 3 PamZ (ve spojení s § 18 odst. 1 StavZ)⁵⁷ chápat tak, že obce sice nemusejí nutně přijmout regulaci směřující k vyšší ochraně či ke zlepšení stavu kulturních památek na svém území, avšak nesmějí přijímat takovou regulaci, která z hlediska budoucího vývoje povede ke snižování hodnoty kulturních památek či ke zhoršování jejich stavu.⁵⁸

Vymezení zastavěného území

V souvislosti s územním plánem je nutno zmínit též možnost samostatného vymezení zastavěného území. Zastavěné území, definované v § 12 písm. h) a navazujícím § 116 NSTavZ, může být vymezeno v územním plánu anebo samostatně postupem podle § 117 a násl. NSTavZ. Není-li pro obec vydán územní plán, je pořizovatel [tedy obecní úřad obce s rozšířenou působností – § 25 písm. d) NSTavZ] povinen bezodkladně zajistit zpracování návrhu vymezení zastavěného území. Možnost samostatného vymezení zastavěného území znal již dosavadní StavZ, nicméně úprava obsažená v NSTavZ přináší některé významné změny. Jednou z těchto změn je nově zakotvená povinnost při vymezení zastavěného území vyznačit i pozemky do vydání územního plánu nezastavitelné. Nejde však o jakékoli pozemky, ale výlučně o pozemky veřejné zeleně a parku, které tvoří veřejné prostranství, lesní pozemek v intravilánu o výměře větší než 0,5 ha a dále pozemek zbořiště, není-li obklopen zastavěnými stavebními pozemky. Skutečnost, že např. soukromá zahrada není ve vymezení zastavěného území výslovně uvedena jako nezastavitelný pozemek, tak s ohledem na ustanovení § 117 odst. 2 NSTavZ automaticky neznamena, že by se v rámci povolování stavby nemohl proti záměru zahradu zastavět orgán památkové péče úspěšně ohradit, je však pravdou, že nezahrnutí takovýchto pozemků mezi nezastavitelné, což ustanovení § 117 odst. 2 NSTavZ fakticky předpokládá, když s jejich vyznačením nepočítá, bude pro adresáty vymezení zastavěného území dosti matoucí. Návrh vymezení zastavěného území se v souladu s § 119 odst. 1 NSTavZ zveřejňuje v národním geoportálu územního plánování a je rovněž k nahlédnutí u dané obce. V rámci projednání návrhu se povinně koná místní šetření, k němuž jsou zvány některé dotčené orgány, mezi nimi i orgán památkové

péče [Ministerstvo kultury, krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností – příslušnost se stanovuje podle § 26 odst. 2 písm. c), § 28 odst. 2 písm. c) nebo § 29 odst. 2 písm. c) PamZ stejně jako u územního plánu], a to alespoň 15 dnů předem. Do 15 dnů od konání místního šetření mohou dotčené orgány uplatnit své připomínky, přičemž k opožděným stanoviskům se (podle obecné zásady koncentrace řízení obsažené v § 54 odst. 4 NSTavZ) nepřihlíží. Připomínky k návrhu vymezení zastavěného území může podle § 119 odst. 2 NSTavZ podat kdokoli do 15 dnů ode doručení veřejné vyhlášky, tj. do 30 dnů ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky. Proti návrhu vymezení zastavěného území nelze podat námitky podle SpŘ.⁶⁰ Jde o stejný princip jako při pořízení územně plánovací dokumentace,⁶¹ i zde je tak uplatnění námitek výslovně NSTavZ vyloučeno.⁶² Vymezení zastavěného území lze vydat jen tehdy, je-li návrh v souladu s výsledky projednání s dotčenými orgány. Pořizovatel je současně povinen podle § 120 odst. 1 NSTavZ vložit vymezení zastavěného území do národního geoportálu územního plánování. V souladu s § 25 odst. 2 SpŘ je doručena veřejná vyhláška o vymezení zastavěného území 15. dnem ode

■ Poznámky

které je dotčeno změnou, nachází tato národní kulturní památka.

⁵⁵ Ke stávající úpravě blíže viz např. Zídek – Tupý – Klusoň (pozn. 11), s. 389.

⁵⁶ Viz § 74 odst. 1, § 77 odst. 1, § 80 odst. 1 a § 85 odst. 1 písm. d) NSTavZ.

⁵⁷ Obsahově se toto ustanovení v převážné míře překrývá s § 38 odst. 1 NSTavZ.

⁵⁸ Je třeba konstatovat, že Nejvyšší správní soud tento rozsudek považoval za významný, neboť na svých webových stránkách uvedl nejen text předmětného rozsudku, ale navíc zde zveřejnil samostatně citované právní věty. Viz Detail dokumentu 51 A 66/2020-91, *Nejvyšší správní soud*, <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentDetail/Index/595175>, vyhledáno dne 22. 10. 2023.

⁵⁹ Výslovně jsou zájmy státní památkové péče v této souvislosti zmíněny v § 119 odst. 3 písm. d) NSTavZ.

⁶⁰ Tuto úpravu přinesl až ZměnZ II. Viz Vládní návrh (pozn. 29), K bodům 327 a 328 (§ 322 – Územně plánovací dokumentace schválené přede dnem 1. ledna 2007), s. 113–114.

⁶¹ § 61 NSTavZ vyjmenovává nástroje územního plánování, přičemž územně plánovací dokumentaci vyjmenovává písm. c), vymezení zastavěného území se věnuje samostatně až následující písm. d) zmíněného ustanovení.

⁶² Viz § 97 odst. 4 NSTavZ.

dne jejího vyvěšení na úřední desce pořizovatele a tohoto dne podle § 120 odst. 2 NStavZ také nabývá účinnosti.

Dosavadní samostatné vymezení zastavěného území se podle § 325 odst. 4 závěrečné věty NStavZ považuje za vymezení zastavěného území podle NStavZ, ale úřad územního plánování je povinen ho vyhodnotit a případně jej změnit, a to nejpozději do 2 let od nabytí účinnosti NStavZ.

Význam samostatného zastavěného území zmiňuje NStavZ na několika místech, např. v § 139 odst. 2 v souvislosti s povolováním staveb pro bydlení nebo rekreaci. Samotný fakt vymezení zastavěného území (bez ohledu na to, zda územním plánem, či samostatně) je pak významný u některých druhů drobných staveb podle přílohy č. 1 NStavZ nebo terénních úprav podle přílohy č. 2 NStavZ. S vymezením zastavěného území však NStavZ s ohledem na jednotný systém povolování záměrů již nespojuje žádný procesně jednodušší systém povolování.⁶³

Nikoli z hlediska obsahu, ale spíše systematiky obou stavebních zákonů je vhodné upozornit na fakt, že okruh staveb, které lze povolit v nezastavěném území, je uveden v § 122 NStavZ, zatímco stávající StavZ řešil danou problematiku již v § 18 odst. 5. NStavZ tak zvolil jinou systematiku uvedení okruhu těchto staveb v rámci úpravy územního plánování, což může v prvních fázích aplikace NStavZ mást ty, kteří jsou navykli hledat řešení dané problematiky z hlediska vnitřní logiky popisu územního plánování zcela jinde. Obsahově zmíněná ustanovení obou stavebních zákonů řeší danou problematiku obdobně a v tomto směru – až na zásadní změnu umístění předmětné problematiky v NStavZ – není problematika povolování záměrů v nezastavěném území řešena významně odlišně.

Územní opatření

Obdobně jako StavZ i NStavZ předpokládá úpravu dvou územních opatření, a to územního opatření o stavební uzávěře (§ 123 a násl. NStavZ) a územního opatření o asanaci území (§ 125 a násl. NStavZ). Co do základních rysů se obě opatření shodují s těmi dle StavZ. Územním opatřením o stavební uzávěře se omezuje nebo zakazuje stavební činnost ve vymezeném území a územní opatření o asanaci území stanovuje podmínky pro odstranění následků živelní pohromy nebo závažné havárie, k níž v území došlo. Obě územní opatření mají stále formu opatření obecné povahy a jejich obsah blíže vymezují § 124 a § 126 NStavZ. Zejména u stavební uzávěře je významnou změnou úprava její časové platnosti. Stavební uzávěra se vydává maximálně na 6 let.

Návrhy obou územních opatření musí být podle § 127 odst. 4 NStavZ zveřejněny v národním geoportálu územního plánování a písemně projednány s dotčenými orgány, které mohou do 30 dnů od zveřejnění návrhu uplatnit svá stanoviska. K opožděným stanoviskům se podle obecné zásady koncentrace řízení obsažené v § 54 odst. 4 NStavZ nepřihlíží. Dotčeným orgánem památkové péče je pro obě územní opatření

- a/ Ministerstvo kultury podle § 26 odst. 2 písm. d) PamZ, je-li v řešeném území památková rezervace, její ochranné pásmo nebo nemovitá věc nebo soubor nemovitých věcí zapsaných na Seznamu světového dědictví nebo jejich ochranné pásmo,
- b/ krajský úřad podle § 28 odst. 2 písm. d) PamZ, je-li v řešeném území národní kulturní památka, její ochranné pásmo, památková zóna nebo její ochranné pásmo, není-li dotčeným orgánem Ministerstvo kultury, nebo
- c/ obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 29 odst. 2 písm. d) PamZ, není-li dotčeným orgánem Ministerstvo kultury nebo krajský úřad.

Územní opatření jako každé opatření obecné povahy není možné napadnout odvoláním (§ 173 odst. 2 SpŘ), ale může být podrobeno přezkumu v přezkumném řízení. Zejména územní opatření o asanaci území může mít velmi razantní dopady na zájmy státní památkové péče, a je proto nutno připomenout, že stanovisko k návrhu územního opatření musí být nejen obsahově kvalitní, ale musí být vydáno v zákonné třicetidenní lhůtě.

Veřejnoprávní smlouvy

Podle § 78 nebo § 116 odst. 1 StavZ mohla být uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí nebo stavební povolení. S touto možností již NStavZ nepočítá. S ohledem na úpravu obsaženou v § 161 odst. 1 SpŘ, která umožňuje uzavřít veřejnoprávní smlouvu místo rozhodnutí, jen stanoví-li tak zvláštní zákon, tedy tato dnes známá, byť zřídka využívaná varianta povolení stavby, již nebude podle NStavZ možná.

S veřejnoprávní smlouvou pak do budoucna počítá NStavZ podle § 130 a násl. Podle těchto ustanovení může stavebník na jedné straně a obec, kraj nebo vlastník veřejné infrastruktury na straně druhé uzavřít smlouvu, jejímž obsahem je vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění záměru uvedeného ve smlouvě. Tuto smlouvu uzavírají obce nebo kraje v samostatné působnosti a v souvislosti

s jejím uzavřením tak nelze uvažovat o zapojení dotčených orgánů do této veřejnoprávní smlouvy. Lze tedy uzavřít, že svým charakterem jde o obsahově zcela odlišnou veřejnoprávní smlouvu a že v tomto případě již z povahy věci úvahy o podmínění této veřejnoprávní smlouvy závazným stanoviskem dotčeného orgánu nemají prostor.

Stavební právo hmotné

Úprava stavebního práva hmotného představuje v rámci NStavZ zásadní změnu oproti dosavadní právní úpravě, která převážnou část problematiky stavebního práva hmotného neřešila v rámci zákonné normy, tj. StavZ, ale až v prováděcích předpisech, kterými jsou vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.⁶⁴ Tato část NStavZ (§ 137 až § 153) řeší zejména požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umísťování staveb a technické požadavky na stavby.

Vzhledem ke skutečnosti, že mnohdy požadavky na výstavbu nemohou reflektovat zcela individuální místní situaci nebo specifické zájmy, předpokládá § 138 NStavZ zakotvení výjimky z požadavků na výstavbu. Zde je třeba konstatovat, že mezi výslovně uvedenými zákonnými důvody na povolení výjimky chybí zájmy státní památkové péče. Výjimku však fakticky předpokládá § 137 odst. 4 písm. c) NStavZ, který stanoví, že požadavky na výstavbu se neuplatní při rozhodování o pozemku nebo stavbě, které jsou kulturní památkou nebo se nacházejí v památkové rezervaci nebo památkové zóně. V současnosti jsou specifika státní památkové péče zmíněna až v prováděcím předpisu.⁶⁵

S ochranou architektonického a archeologického dědictví se v této části NStavZ dále pracuje na několika místech. Navíc právě v těchto ustanoveních je významné zavedení již výše zmíněného pojmu „charakter území“ upraveného

■ Poznámky

⁶³ Např. územní souhlas bylo možné podle § 96 StavZ využít jen v zastavěném území.

⁶⁴ Viz Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 37), K § 139, K § 143, K § 145, K § 148 a K § 149, s. 303, 305–309.

⁶⁵ Viz § 2 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

v § 41 NStavZ. V souladu s § 139 odst. 1 NStavZ se vymezují pozemky a stanovují se podmínky pro jejich využití mimo jiné s ohledem na charakter území, architektonickou, kulturně historickou nebo archeologickou hodnotu území. Stavby se v souladu s § 143 odst. 1 NStavZ umísťují též s ohledem na charakter území, urbanistickou, architektonickou, kulturně historickou nebo archeologickou hodnotu území. Z pohledu dochovaných hodnot je významné, že změnou stavby nesmějí být podle § 143 odst. 3 NStavZ narušeny mimo jiné kulturně historické, urbanistické nebo architektonické hodnoty daného místa a nesmí dojít k narušení architektonické jednoty celku. Odstupy staveb musí podle § 144 odst. 1 NStavZ splňovat požadavky urbanistické, architektonické a také požadavky stanovené jinými právními předpisy, mezi které nesporně patří i požadavek čl. 4 odst. 2 ÚArchí.

Lze tak konstatovat, že součástí zákonné úpravy NStavZ se stala ustanovení, u kterých není sporu, že dávají v porovnání s úpravou obsaženou ve StavZ větší prostor pro uplatňování závazků ČR, které vyplývají z ÚArchí a ÚArcheo. Podstatný v této souvislosti je pak mimo jiné fakt, že tyto limity jsou přímo navázány na rozhodovací pravomoc stavebních úřadů. Za tohoto stavu by pomínutí potřeby ochrany např. architektonického dědictví nebylo možné řešit prostým odkazem na fiktivní závazné stanovisko orgánu památkové péče, pokud by např. umístění stavby bylo v rozporu s kulturně historickou nebo architektonickou hodnotou místa podle § 143 odst. 1 NStavZ. Šlo by o vadu zákonnosti samotného povolení záměru, byť fikce vydání souhlasného závazného stanoviska by z čistě formálního hlediska mohla svědčit o opaku. Založení hmotně právních předpokladů pro rozhodování při povolování záměru tak může z hlediska zákonnosti takového povolení s ohledem na nedodržení požadavků stavebního práva hmotného představovat jistou pojistku i v případě, kdy nastane fikce vydání kladného a bezpodmínečného závazného stanoviska dotčeného orgánu, o které bude ještě pojednáno níže.

Aniž by šlo z povahy věci o konfliktní ustanovení, je třeba v souvislosti se stavebním právem hmotným upozornit na fakt, že ustanovení § 141 odst. 1 NStavZ předpokládá omezování dopadů oteplování a sucha zejména možností vsakování vody, výsadby stromů a další veřejné zeleně. Jde tak o jedno z prvních zákonných ustanovení, které reaguje na klimatickou změnu⁶⁶ a které může v některých konkrétních případech představovat i potenciální konflikt se zájmy státní památkové péče zejména v centrech historických měst, kde by výsadba stromů bez předchozí konzultace

(typicky s archeology) mohla vést k ohrožení archeologického dědictví podle ÚArcheo.

Obecně k zásadním změnám v povolování staveb

NStavZ doznal oproti úpravě ve StavZ asi nejzásadnějších změn v části stavebního řádu. Tou podstatnou změnou oproti StavZ je již základní koncepce, že stavba se podle NStavZ nepovoluje ve dvou samostatných krocích – umístění stavby a její povolení z hlediska návrhu jejího provedení.⁶⁷ To vše se podle NStavZ řeší jediným krokem, kterým je povolení záměru. Obdobně zásadní změnou je skutečnost, že NStavZ počítá pouze s jediným režimem povolování záměrů a již nepočítá se zjednodušujícími postupy povolování staveb. V NStavZ tak již nelze nalézt instituty jako územní souhlas, souhlas k ohlášeným pracím, není upravena možnost nahradit povolení veřejnoprávní smlouvou nebo povolit stavbu na základě certifikátu autorizovaného inspektora.⁶⁸

Obecně tak z hlediska povolování záměrů zná NStavZ pouze dva základní režimy: povolovací (§ 171 a násl. NStavZ) a volný (§ 171, § 214 odst. 1 a příloha č. 1 NStavZ). Okruh záměrů, které jsou ve volném režimu, kdy tyto záměry nevyžadují povolení, se oproti StavZ příliš nemění a zejména při studiu přílohy č. 1 NStavZ lze mít dojem, že co do obsahu se pohybujeme v § 79 odst. 2 a § 103 StavZ. Lze tak konstatovat, že NStavZ převzal z nemalé části výčty již obsažené ve StavZ a některé stávající otázky nad okruhem prací, které jsou v režimu volném, přetrvávají i v souvislosti s novou úpravou. Zde lze jako příklad uvést udržovací práce, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit vzhled stavby,⁶⁹ nebo stavební úpravy, pokud jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost,⁷⁰ což zejména ve vztahu k zateplování budov nebo umístování fotovoltaických panelů na různé části staveb bývají v praxi sporné momenty.⁷¹ Z hlediska státní památkové péče jde pak nikoli překvapivě o případy, u kterých je stanovena výjimka pro kulturní památky, u nichž ani udržovací práce, ani stavební úpravy zmíněné v Příloze č. 1 odst. 1 písm. d) a e) NStavZ nejsou v režimu volném. Nicméně i pro drobné stavby, tj. záměry uvedené v Příloze č. 1 NStavZ, jistá regulace z hlediska stavebních předpisů platí, když § 73 odst. 2 věta druhá NStavZ konstatuje, že je lze realizovat pouze v souladu s územně plánovací dokumentací.

Předběžná informace

Ustanovení § 174 NStavZ upravuje předběžnou informaci. Jde v některých ohledech o ob-

dobu dosavadní územně plánovací informace podle § 21 StavZ. V tomto případě tedy NStavZ jako zvláštní zákon stanovuje možnost požadovat od správního orgánu, který je příslušný vydat rozhodnutí nebo podmiňující úkon, předběžnou informaci, a tím fakticky zároveň odkazuje na obecnou úpravu podle § 139 SpŘ.

Předběžnou informaci však neposkytuje podle zmíněného ustanovení NStavZ nově jen stavební úřad, ale odstavec 2 tohoto ustanovení předpokládá, že poskytnout předběžnou informaci musí tomu, kdo o to požádá, i dotčený orgán. Podle § 174 odst. 2 NStavZ dotčený orgán poskytuje do 30 dnů ode dne požádání předběžnou informaci o tom, zda je v případě zamýšleného záměru třeba vyjádření nebo závazného stanoviska dotčeného orgánu, a dále předběžnou informaci o tom, podle jakých hledisek bude dotčený orgán posuzovat žádost o vydání vyjádření nebo závazného stanoviska a za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět. Součástí žádosti o předběžnou informaci musejí být podle § 174 odst. 3 NStavZ konkrétní údaje o záměru, zejména jeho umístění, účel a technické provedení záměru.

■ Poznámky

66 K této problematice viz např. Politika ochrany klimatu v ČR, *Ministerstvo životního prostředí ČR*, [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/\\$FILE/OEOK-P0K-20170329.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$FILE/OEOK-P0K-20170329.pdf), vyhledáno dne 22. 10. 2023. Dokument byl schválen usnesením vlády č. 207 ze dne 22. 3. 2017. Viz též Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, *Ministerstvo životního prostředí ČR*, https://www.mzp.cz/cz/narodni_akcni_plan_zmena_klimatu, vyhledáno dne 19. 11. 2023. Ten byl schválen usnesením vlády č. 34 ze dne 16. 1. 2017. K problematice památkové péče a klimatických změn viz např. Amelie Seck, *Klimaopfer Denkmal, Monumente* 39, 2021, č. 3, s. 8–15.

67 Pro stanovený okruh staveb je však nadále dvoufázové povolování předpokládáno. Jde o problematiku rámcového povolení podle § 221 a následujících NStavZ.

68 Zjednodušení postupu představuje zrychlené řízení o povolení stavby nebo zařízení popsané dále v tomto článku v kapitole Zrychlené řízení o povolení stavby nebo zařízení. V tomto případě však nejde ani o ohlašovací princip, udělování souhlasu nebo o nahrazení rozhodnutí jiným typem aktu (veřejnoprávní smlouvou, certifikátem autorizovaného inspektora).

69 Příloha č. 1 odst. 1 písm. d) NStavZ.

70 Ibidem.

71 Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 39/2010-114 ze dne 12. 7. 2011.

Podle § 139 odst. 4 SpŘ přestává předběžná informace platit, dostala-li se do rozporu s právním předpisem, který nabyt účinnosti po jejím vydání, nebo došlo-li ke změně okolností rozhodných pro její obsah. Předběžná informace je od počátku neplatná, pokud byla vydána na základě údajů nepravdivých, neúplných, zkreslených nebo žadatelem zatajených.

Poskytnutí předběžné informace je jiným správním úkonem podle části čtvrté SpŘ, jinými slovy vyjádřením dotčeného orgánu. Předběžná informace není závazným právním úkonem, ale do určité míry dotčený orgán zavazuje. Říká např., zda z hlediska zájmů státní památkové péče je třeba k určitým zamýšleným pracím závazné stanovisko, nebo nikoli. Za těchto okolností nelze např. uložit pokutu za přestupek provedení prací bez závazného stanoviska orgánu památkové péče, pokud se žadatel řídil předběžnou informací, že takové závazné stanovisko nepotřebuje. Takový postup příslušného správního orgánu by totiž byl v rozporu s § 2 odst. 3 SpŘ, ve kterém je zakotvena zásada ochrany dobré víry.⁷²

Obdobnou povinnost dotčených orgánů obsahoval návrh NSTavZ z listopadu 2019,⁷³ ale součástí vládní předlohy návrhu NSTavZ již nebyl. Tato úprava se vrátila do NSTavZ v poněkud odlišné podobě až v rámci třetího čtení v Poslanecké sněmovně.⁷⁴ Je více než zásadní otázkou, jak reálně při velmi obecném popisu zamýšlených prací podle § 174 odst. 3 NSTavZ bude formulovat dotčený orgán své úvahy, a to zejména ty, které se budou týkat otázky, za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět. Zejména u rekonstrukcí historických objektů se dábel skrývá v detailu, který bude žádost o předběžnou informaci jen těžko schopna popsat. Rozsah bourání stávajících konstrukcí, řešení průrazů nebo rozsah náhrady dochovaných prvků může být z hlediska státní památkové péče dost limitující a mnohdy může dotčené orgány vést k přehnané předběžné opatrnosti a k relativně striktnímu formulování požadavků, pro které ne vždy bude věcný důvod. Jde o zcela novou agendu dotčených orgánů a o jejím personálním pokrytí předmětný pozměňovací návrh pocho-pitelně neuvažuje, což v momentě politického evergreenu snižování počtu úředníků do jisté míry dokresluje rozpor mezi popisem ideálního řešení a vytvořením reálných podmínek pro jeho naplnění.⁷⁵

Postup dotčených orgánů před zahájením řízení o povolení záměru

Zapojení dotčených orgánů do řízení stavebních úřadů je po turbulencích s orgánní struk-

turou soustavy stavebních úřadů v období mezi přijetím NSTavZ v roce 2021 a ZměnZ II. v základu relativně tradiční a tyto orgány do řízení stavebního úřadu vstupují buď závazným stanoviskem, nebo vyjádřením. O tom, který orgán uplatňuje vyjádření a který závazné stanovisko, nerozhoduje úprava NSTavZ, ale toto řešení vyplývá z jednotlivých zákonů, podle nichž jsou dotčené veřejné zájmy chráněny.

Na základě přijetí ZměnZ II. byla nejen zachována struktura orgánů památkové péče, ale i forma aktu, který jako podklad všechny orgány památkové péče do řízení stavebního úřadu vydávají.⁷⁶ Tímto aktem je i nadále závazné stanovisko.

ZměnZ II. však současně potvrdil a v některých ohledech dokonce posílil význam NSTavZ jako rozhodující procesní normy při vydávání závazných stanovisek. V případě, že se žádá také o závazné stanovisko dotčeného orgánu, platí speciální úprava obsažená v § 177 a § 178 NSTavZ a má přednost před úpravou obsaženou v § 149 odst. 4 a 5 SpŘ. Obsahově však úprava uvedená v ustanoveních NSTavZ pro závazná stanoviska žádnou odchylku od SpŘ nepředstavuje. Fakticky tedy v případě podání žádosti, výzvy k odstranění vad žádosti, následků této výzvy i lhůty pro vydání závazného stanoviska jde o úpravu, se kterou se musí státní památková péče potýkat již od 1. 1. 2021 v souvislosti s přijetím zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů.⁷⁷ V dalším textu se již hovoří pouze o tom výstupu, který je výstupem dotčeného orgánu památkové péče, tj. o závazném stanovisku. NSTavZ však současně řeší i vyjádření, koordinovaná vyjádření a po přijetí ZměnZ II. opět i koordinovaná závazná stanoviska.

Ustanovení § 177 odst. 1 NSTavZ se věnuje obsahovým náležitostem žádosti o závazné stanovisko a v tomto případě mimo jiné výslovně upravuje, že žádost obsahuje dokumentaci pro povolení záměru nebo dokumentaci odstranění stavby.^{78, 79} Jde tak o potvrzení skutečnosti, která byla dosud dovozována jen interpretačně.⁸⁰ I tato dokumentace může být vložena do evidence elektronických dokumentací podle § 271 NSTavZ a žadatel pak na ni pouze odkáže. Do této evidence má podle § 272 odst. 2 NSTavZ přístup mimo jiné ten, kdo se k ní má vyjádřit podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu. Mezi tyto osoby tak logicky patří i dotčené orgány. S ohledem na specifické postavení Národního památkového ústavu bylo jeho oprávnění přístupu do této evidence možná duplicitně

zakotveno ještě v § 32 odst. 2 písm. j) PamZ. Podle § 272 odst. 5 NSTavZ má osoba oprávněná k přístupu do evidence elektronických dokumentací právo na dálkový přístup, včetně

■ Poznámky

72 Blíže k této problematice např. Zdeněk Fiala et al., *Správní řád. Praktický komentář*, Praha 2020, komentář k § 139, <https://www.aspi.cz/products/law-Text/13/258/1/2>, vyhledáno dne 22. 10. 2023.

73 Viz Vládní návrh stavebního zákona, oDok, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNB9CT6JA>, § 92 odst. 1, s. 40, vyhledáno dne 22. 10. 2023.

74 V tomto případě šlo o pozměňovací návrh F.12, který byl společně hlasován v rámci jednoho bloku pozměňovacích návrhů F.1 a F.2, dále F.4 až F.14 a F.16 až F.23. Srov. Sněmovní tisk 1008. VI. n. z. – stavební zákon – EU, *Digitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=10>, vyhledáno dne 22. 10. 2023.

75 I v rámci přípravy NSTavZ byla otázka personálních kapacit jedním z významných témat a v této souvislosti bylo mimo jiné odkazováno i na situaci nedostatečných personálních kapacit po přijetí novely stavebního zákona v roce 2017, viz např. projev poslance Martina Kupky dne 1. 4. 2021 v rámci druhého čtení návrhu NSTavZ. Kupkovi v tomto bodě dala výslovně za pravdu i poslankyně Klára Dostálová, viz Čtvrtek 1. dubna 2021 [stenografický zápis 95. schůze ze dne 1. 4. 2021], *Digitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/095schuz/s095002.htm>, vyhledáno dne 23. 10. 2023. V případě zavedení této nové agendy dotčených orgánů však otázka personálních kapacit žádnou roli nehrála.

76 Jedním z důsledků, které vyvolal ZměnZ II. návratem ke stávajícímu modelu soustavy stavebních úřadů, je skutečnost, že ZměnZ II. opustil konstrukci, kdy zájmy státní památkové péče měl hájit svým správním rozhodnutím (tj. povolením záměru) sám stavební úřad, a to v případě záměrů podle zrušených § 17a odst. 1 a 4 PamZ na nemovitostech, které nebyly kulturní památkou, ale měly se nacházet v ochranných pásmech podle § 17 PamZ.

77 K této problematice viz např. Martin Zidek – Michal Tupý, *Památková péče po novele liniového zákona, Stavební právo – Bulletin* 25, 2021, č. 1, s. 27–45.

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

79 Ustanovení § 329 NSTavZ umožňuje do 30. 6. 2027 namísto dokumentace vyžadované NSTavZ předložit dokumentaci vyhotovenou podle StavZ.

80 Viz např. Zidek – Tupý – Klusoň (pozn. 11), s. 153.

strojového vyhledávání informací a pořizování výpisů a kopií.

Žádost o závazné stanovisko je možné podat nejen dosud standardním způsobem (datovou schránkou, písemně či osobně do podatelny správního úřadu), ale i prostřednictvím portálu stavebníka, jak to vyplývá z § 172 odst. 1 NStavZ.

Nemá-li žádost o závazné stanovisko stanovené náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, vyzve dotčený orgán podle § 177 odst. 2 NStavZ žadatele k odstranění vad žádosti, a to ve lhůtě nejpozději do 10 dnů ode dne podání žádosti.⁸¹ Poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků žádosti. Tato lhůta nemá vliv na plynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska, respektive stanovení lhůty k odstranění vad žádosti nepovede k vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska. Po dobu odstraňování vad žádosti lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží. Tuto výzvu je třeba vložit do evidence stavebních postupů podle § 270 odst. 1 písm. b) NStavZ. Dotčené orgány památkové péče se ve vztahu ke stavebnímu úřadu musí vyvarovat toho, aby jen na základě data podání žádosti u dotčeného orgánu a uplynutí lhůty 30 dní nebylo možné tvrdit, že došlo k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek a že stavební úřad může povolit záměr.

Neodstraní-li žadatel vady žádosti, dotčený orgán nevydává závazné stanovisko.⁸² Dotčený orgán v této věci podle § 177 odst. 3 věty první NStavZ písemně sdělí žadateli, že závazné stanovisko v dané věci nemůže být vydáno. Toto sdělení je třeba současně vložit do evidence stavebních postupů podle § 270 odst. 1 písm. b) NStavZ. Nevydává se zde usnesení, nelze proti přípisu brojit řádnými opravnými prostředky, maximálně je možný přezkum postupem dle § 156 odst. 1 SpŘ. Obsahově totožná žádost o vydání závazného stanoviska může být podána znovu, protože nepůjde o překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 SpŘ.⁸³

Teprve když žadatel odstraní vady své žádosti, začíná běžet lhůta pro vydání závazného stanoviska. Lhůta pro vydání závazného stanoviska se podle § 177 odst. 3 závěrečné věty NStavZ rozběhne až ve chvíli, kdy se žádost stane bezvadnou. Datum, kdy byla podána původní (neúplná či jinak vadná) žádost, nehraje z hlediska běhu lhůty pro vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska žádnou roli. I v případě, že žadatel v dané lhůtě vady neodstraní úplně, se může z pohledu žadatele doplňujícím podáním lhůtu opět rozběhnout. K tomu, aby se lhůta pro vydání fiktivního závazného stanoviska, byť neúplným podáním nerozběhla, musí dotčený orgán

žadatele opětovně vyzvat k odstranění dosud neodstraněných vad postupem podle § 177 odst. 3 věty první NStavZ.

Závazné stanovisko dotčeného orgánu památkové péče musí být podle § 178 odst. 1 NStavZ vydáno v základní lhůtě 30 dnů ode dne podání žádosti, popř. jejího bezvadného doplnění. Základní lhůtu 30 dní pro vydání závazného stanoviska může dotčený orgán podle § 178 odst. 2 NStavZ prodloužit usnesením poznamenaným do spisu až o dalších 30 dnů. Na rozdíl od stávající úpravy obsažené v § 4 odst. 9 StavZ nepředpokládá NStavZ povinnost dotčeného orgánu o prodloužení lhůty žadatele vyrozumět. Tato povinnost však vyplývá z § 76 odst. třetího SpŘ, a úprava ve stávajícím StavZ je tak dnes nadbytečná či duplicitní.⁸⁴ Informace o důvodech prodloužení musí být obsažena v odůvodnění usnesení o prodloužení lhůty.⁸⁵ Předpokladem pro prodloužení lhůty je důvod uvedený v § 178 odst. 2 NStavZ, tj. je nařízeno ohledání na místě⁸⁶ nebo jde o zvlášť složitý případ.⁸⁷ Informaci o prodloužení lhůty je třeba současně vložit do evidence stavebních postupů podle § 270 odst. 1 písm. b) NStavZ.

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. 4 PamZ, ale toto písemné vyjádření musí být doručeno orgánu památkové péče s takovým předstihem, aby bylo možné vlastní závazné stanovisko zpracovat. Případně musí marně uplynout lhůta 20 dní na doručení písemného vyjádření odborné organizace státní památkové péče.⁸⁸

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

Úprava, která v § 178 odst. 4 NStavZ popisuje případy, kdy nelze vydat fiktivní souhlasné závazné stanovisko, se na závazná stanoviska orgánu památkové péče nevztahuje.⁸⁹

NStavZ upravuje v § 179 specifickou formu přezkumu fiktivního závazného stanoviska prvoinstančního dotčeného orgánu, které vzniklo podle § 178 odst. 3 NStavZ v důsledku marného uplynutí lhůty. V mnoha ohledech je tato úprava vědomě shodná se stávající úpravou v § 4 odst. 10 StavZ.⁹⁰ Proto také v mnoha ohledech

je využitelná i množící se odborná literatura k této problematice upravené již ve StavZ.⁹¹

Důvodem přezkumu a zároveň zrušení fiktivního závazného stanoviska je podle § 179 odst. 1 NStavZ skutečnost, že nebyly splněny

■ Poznámky

81 Tato úprava byla do NStavZ vložena až při projednávání Změn II. v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Důvodová zpráva Změn II. tak neobsahuje výkladová pravidla spojená s uplatněním této lhůty. NStavZ nespojuje s marným uplynutím lhůty žádný právní následek. Výzvu po marném uplynutí lhůty lze vnímat jako nesprávný úřední postup.

82 Zákonodárce zde zvolil pro žadatele procesně přísnější postup, než předpokládá SpŘ, který v § 149 odst. 5 větě druhé konstatuje, že musí jít o vady, které brání vydání závazného stanoviska. Podle SpŘ tak nejde automaticky o jakoukoli vadu. NStavZ staví důvod pro sdělení o nevzdání závazného stanoviska pouze na skutečnosti, že vady nebyly ve stanovené lhůtě odstraněny.

83 Je otázkou, zda vydané závazné stanovisko může představovat překážku ve smyslu § 48 odst. 2 SpŘ. K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 86/2023 – 45 ze dne 18. 10. 2023.

84 Viz Josef Vedral, K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona, *Stavební právo – Bulletin* 25, 2021, č. 3, s. 29.

85 Nejde o informaci, která by byla před žadatelem utajena. Je součástí odůvodnění usnesení, a tedy i správního spisu podle § 17 SpŘ, se kterým se žadatel může v souladu s § 38 SpŘ seznámit.

86 Viz § 54 SpŘ.

87 Co je zvlášť složitým případem, NStavZ a ostatně ani SpŘ neupravuje. Je třeba obsah tohoto neurčitěho právního pojmu pro jednotlivý případ vysvětlit v usnesení, kterým se z tohoto důvodu lhůta pro vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu prodlužuje.

88 K této problematice podrobněji viz např. Zídek (pozn. 47).

89 Jde o obdobné případy, které zná § 4 odst. 12 StavZ. Srov. ibidem.

90 Důvodová zpráva NStavZ výslovně konstatuje, že jde o obdobný princip, jako je zakotven v novele zákona č. 183/2006 Sb., provedené spolu s novelou zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Viz Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36), K § 179 (Nové vyjádření, koordinované vyjádření a závazné stanovisko dotčeného orgánu), s. 324.

91 Zmínit lze zejména Jitka Jelínková, Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otázky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně

předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. NSTavZ ani SpŘ nestanoví žádný povinný procesní krok, kterým by nadřízený dotčený orgán oznamoval zahájení postupu podle § 179 odst. 2 NSTavZ, a je tak možné, že první úkon, který bude původnímu žadateli v této věci doručen, bude až finální akt spočívající ve zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho nahrazení novým závazným stanoviskem.

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

Důvodem pro zrušení fiktivního závazného stanoviska a vydání nového závazného stanoviska nemůže být prostý fakt, že toto fiktivní závazné stanovisko logicky není odůvodněno. Nicméně už nyní se objevují názory, že možnost vydat ex post nefiktivní závazné stanovisko nemusí být vůbec výslovně kodifikována. V této souvislosti se dovozuje, že povinnost reagovat na vzniklou fikci vydáním závazného stanoviska je na místě ve všech případech.⁹²

Zrušit fiktivní závazné stanovisko a vydat nové závazné stanovisko může nadřízený dotčený orgán v souladu s § 179 odst. 2 NSTavZ do 6 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí stavebního úřadu, pro které bylo závazné stanovisko podkladem. ZměnZ II. se v případě stanovení lhůty vrátil k úpravě obsažené v § 4 odst. 10 StavZ, který lhůtu pro tento specifický přezkum omezuje až 6 měsíci od nabytí rozhodnutí. I nadále navíc s ohledem na ustanovení § 179a NSTavZ bude platit, že úprava podle § 179 NSTavZ je speciální k úpravě podle § 149 odst. 8 SpŘ. I v tomto případě tak lze odkázat na odbornou literaturu k této problematice.⁹³

Již zmíněné ustanovení § 179a NSTavZ zakotvilo pravidlo, že zahájit přezkumné řízení, jehož předmětem je závazné stanovisko, které sloužilo jako podklad pro řízení podle NSTavZ, lze do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, jehož bylo závazné stanovisko podkladem. Takové závazné stanovisko pak nelze v přezkumném řízení změnit nebo zrušit po uplynutí 9 měsíců od právní moci rozhodnutí, jehož bylo závazné stanovisko podkladem. Jde tak o další speciální úpravu ve

vztahu ke SpŘ, kdy se lhůty popsané v § 149 odst. 8 SpŘ neuplatní. V praxi se tak budeme setkávat se situacemi, kdy ještě půl roku bude možné přezkoumat pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu v přezkumném řízení, což ovšem nebude platit pro přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů. S ohledem na dosavadní závěry správních soudů, kdy nezákonnost podmiňujícího závazného stanoviska způsobuje bez dalšího nezákonnost i vlastního rozhodnutí stavebního úřadu,⁹⁴ bude otázkou, co se bude dít v situaci, kdy po uplynutí lhůty podle § 179a NSTavZ bude deklarována nezákonnost závazného stanoviska dotčeného orgánu a současně rozhodnutí stavebního úřadu bude ještě cca dalšího půl roku předmětem přezkumného řízení.

Nepřímým důsledkem změny soustavy stavebních úřadů je i to, že ZměnZ II. vrátil do NSTavZ pojem koordinovaného závazného stanoviska, a to navíc v poněkud odlišné podobě, než kterou znal § 4 odst. 7 StavZ. Tento stav mimo jiné vylučuje možnost použití dosavadní, relativně nečetné odborné literatury k této problematice.

Podáním žádosti na obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad, který je kromě zájmů památkové péče dotčeným orgánem i z hlediska jiných veřejných zájmů, se v souladu s § 176 odst. 1 NSTavZ rozbíhá lhůta pro vypracování koordinovaného závazného stanoviska. Předpokladem pro vydání koordinovaného závazného stanoviska je, že pro posouzení více dotčených zájmů je příslušný tentýž orgán veřejné správy. Jde o promítnutí zásady obsažené v § 1 odst. 1 SpŘ, podle které správním orgánem je 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.

Žádost o koordinované závazné stanovisko je žádostí o posouzení zamýšlených prací z hlediska všech dotčených veřejných zájmů, které může posoudit daný obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad. Pro osobu, která o koordinované závazné stanovisko žádá, je vnitřní struktura správního orgánu irelevantní.

I když vždy záleží na struktuře konkrétního obecního, městského či krajského úřadu, lze obecně konstatovat, že vydání koordinovaného závazného stanoviska zajišťuje tzv. koordinátor, tedy pracovník, který má za úkol shromáždit podklady od jednotlivých útvarů daného úřadu a vytvořit z nich koordinované závazné stanovisko. Vnitřní komunikace mezi koordinátorem a jednotlivými pracovníky úřadu se děje podle vnitřních předpisů úřadu, obecně pak podle

zákoníku práce. Tato vnitřní komunikace není novou žádostí o posouzení záměru na jednotlivých úsecích veřejné správy zastoupených na obecním nebo krajském úřadě. Samotný fakt, že vzniká koordinované závazné stanovisko, koordinátorovi nepropůjčuje postavení žadatele vůči ostatním útvarům správního orgánu (odborům, oddělením či pracovníkům). Žadatelem je vždy subjekt, který se obrátil se žádostí na správní orgán. Stejně tak jako výstupy jednotlivých dotčených orgánů nejsou dílčími závaznými stanovisky, ale pouhým podkladem, ze kterého koordinátor sestavuje koordinované závazné stanovisko. I v případě koordinovaného závazného stanoviska je důsledkem marného uplynutí lhůty fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

Do koordinovaného závazného stanoviska nelze podle § 176 odst. 3 NSTavZ zahrnout závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA) podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a jednotné environmentální stanovisko (JES) podle zákona o JES, vydává-li se současně jako závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA) podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Nastane-li takovýto případ, může být sporné, zda je na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo krajského úřadu dotčená působnost, se kterou by zájmy památkové péče mohly být v koordinovaném závazném stanovisku zahrnuty.

Koordinátor by z logiky věci měl být styčnou osobou pro žadatele a měl by to být on, kdo by v případě nedostatku žádosti měl oslovit žadatele a vyzvat jej k doplnění žádosti, aby žadatel nebyl opakovaně oslovován tímtež správním orgánem s požadavky, které jsou nezbytné z hlediska hájení jednotlivých veřejných zájmů. Opačný postup, tj. pokud by žadatele bez vzájemné součinnosti oslovovali jednotliví pracovníci správního orgánu bez znalosti skutečnosti, zda si již takové doplnění nevyžádala jiná část správního orgánu, by byl v rozporu s ustanovením § 6 odst. 2 věty SpŘ. Takovýto postup by

■ Poznámky

přírody a krajiny, *Správní právo* 54, 2021, č. 2, s. 109–119. – Václav Petrmichl, Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021, *Právní rozhledy* 29, 2021, č. 15–16, s. 543–550. – Zídek (pozn. 47).

⁹² Petrmichl (pozn. 91).

⁹³ Viz např. Petrmichl (pozn. 91) nebo Zídek (pozn. 47).

⁹⁴ Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze čj. 5 A 22/2019 – 121 ze dne 19. 8. 2019.

Obr. 3. Okolí zámku Kosova Hora. Vlevo na snímku jižní křídlo zámku, které pouze cesta a potok oddělují od pozemků vpravo, na nichž v důsledku změn v územním plánu mohly začít vznikat výrazně objemnější výrobní haly než ty, které jsou v daném místě dosud. Krajský soud v citovaném rozsudku navrhouvanou změnu poměrů v území (tj. změnu územního plánu), která by znamenala nové poškození hodnot kulturní památky ještě objemnější zástavbou, označil jako nezákonnou. Foto: Šfů, 2015, Wikimedia Commons, CC BY 4.0.

znamenal zbytečné zatěžování žadatele. Důvodem uvedené povinnosti koordinátora je skutečnost, že žádost o koordinované závazné stanovisko musí být tzv. kvalifikovaná, to znamená, že taková žádost musí splňovat nejen požadavky SpŘ, popř. NSTavZ, ale i požadavky podle zvláštních právních předpisů, v nichž je dána ochrana dotčených veřejných zájmů.⁹⁵

I koordinované závazné stanovisko je závazným stanoviskem. Na jeho tvorbu se přiměřeně použije § 140 SpŘ. Je závazným stanoviskem podle § 14 PamZ a ve smyslu § 6 odst. 1 SpŘ je třeba i při jeho tvorbě respektovat § 14 odst. 4 PamZ. Ani v situaci, kdy je vydáváno koordinované závazné stanovisko, nelze pominout povinnou součinnost s Národním památkovým ústavem, kterou předpokládá § 14 odst. 4 PamZ. Tuto povinnost nesmí koordinátor obejít tím, že orgánu památkové péče, tedy příslušnému útvaru správního orgánu, stanoví pro zaslání podkladu pro koordinované závazné stanovisko lhůtu, která by odporovala § 14 odst. 4 PamZ.

I v případě žádosti o koordinované závazné stanovisko přichází v úvahu možnost prodloužení lhůty podle § 178 odst. 2 NSTavZ. V případě koordinovaného závazného stanoviska lze lhůtu v souladu s § 178 odst. 2 NSTavZ prodloužit také z důvodu, pro který lze prodloužit lhůtu pro vydání jednotného environmentálního stanoviska (JES) podle zákona o JES, pokud koordinované závazné stanovisko má zahrnovat JES.

NStavZ nemá zvláštní úpravu prodloužení lhůty pro vznik koordinovaného závazného stanoviska a lhůtu popsané v § 178 odst. 1 až 3 NSTavZ platí i pro koordinované závazné stanovisko jako celek.⁹⁶

Jako chybu je třeba označit to, když útvar obecního či krajského úřadu hájící dílčí dotčený veřejný zájem vypracuje pro koordinátora podklad, který označí jako závazné stanovisko pro koordinované závazné stanovisko. První pochybení spočívá v tom, že obsah závazného stanoviska dle § 149 odst. 1 SpŘ je závazný pro výrokovou část rozhodnutí příslušného orgánu, nikoli pro koordinované závazné stanovisko, zpracované koordinátorem, které samo má



3

sloužit jako závazný podklad pro výrok rozhodnutí příslušného orgánu. Dále by mělo existovat pouze jedno závazné stanovisko, kde jsou jednoznačně a nesporně popsány všechny v dané věci dotčené veřejné zájmy hájené obecním úřadem obce s rozšířenou působností nebo krajským úřadem. Podklad, který pracovník dotčeného orgánu zasílá koordinátorovi, musí mít obsahové náležitosti, které předpokládá ustanovení § 149 odst. 2 SpŘ. I koordinované závazné stanovisko musí z hlediska jednotlivých dotčených zájmů naplňovat formální požadavky podle zmíněného ustanovení správního řádu. V tomto smyslu zaměstnanci hájící v rámci svého pracovního zařazení dotčené zájmy musejí poskytnout koordinátorovi součinnost. V koordinovaném závazném stanovisku se mohou setkat i zájmy památkové péče a zájmy, které v souladu s § 2 odst. 1 zák. o JES ve vazbě na § 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, při kácení dřevin uplatňuje orgán ochrany přírody.

V závazné části koordinovaného závazného stanoviska správní úřad souhrnně uvede, zda je záměr z hlediska všech jím chráněných veřejných zájmů přípustný. Ustanovení § 176 odst. 4 NSTavZ hovoří o tom, že ono souhrnné hodnocení se uskuteční v závěru koordinovaného závazného stanoviska, nicméně z hlediska pojmosloví SpŘ to musí být ta část závazného stanoviska, která zavazuje příslušný správní orgán, tj. závazná část koordinovaného závazného stanoviska. V souladu s § 175 odst. 2 a § 176 odst. 4 závě-

rečné věty NSTavZ může i koordinované závazné stanovisko obsahovat podmínky, které ovšem musí být ve vzájemném souladu, tj. neodporovat si. To se ovšem uplatní pouze za předpokladu, že všechny veřejné zájmy byly posouzeny pozitivně, byť s podmínkami. Pokud však je jeden dílčí veřejný zájem jedním z dotčených orgánů posouzen negativně, celé koordinované závazné stanovisko musí být negativní.

Koordinátor je povinen i koordinované závazné stanovisko v souladu s § 173 odst. 3 NSTavZ vložit do evidence stavebních postupů podle § 270 odst. 1 písm. b) NSTavZ. To je zároveň zpětná vazba pro jednotlivé útvary krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jak byly jimi zpracované podklady do koordinovaného závazného stanoviska promítnuty.

S ohledem na absenci speciální úpravy pak lze považovat za možné, že vzhledem k marnému uplynutí lhůt nastane fikce vydání souhlasného a bezpodmínečného koordinovaného

■ Poznámky

95 Viz § 177 odst. 1 NSTavZ.

96 Je vhodné připomenout, že i JES musí v souladu s § 5 odst. 1 závěrečná věta a odst. 2 zákona o JES vzniknout ve stejných lhůtách a následná koordinace JES s ostatními podklady lhůtu pro vznik koordinovaného závazného stanoviska neprodlužuje.

závazného stanoviska. Současně však nemůže fikce dopadat pouze na část koordinovaného závazného stanoviska. Koordinátor buď před uplynutím lhůty podle § 178 odst. 3 NStavZ připraví koordinované závazné stanovisko za všechny koordinované veřejné zájmy a ve lhůtě jej odešle (vypraví) žadateli a současně jej vloží do evidence stavebních postupů podle § 270 odst. 1 písm. b) NStavZ, anebo nechá lhůtu pro všechny koordinované veřejné zájmy uplynout marně.

Řízení o povolení záměru podle stavebního řádu

Stavby, které nejsou zařazeny do volného režimu, podléhají povolení. Ustanovení § 182 NStavZ upravuje okruh účastníků řízení o povolení záměru a představuje zvláštní úpravu oproti obecné úpravě účastenství v SpŘ. Specificky je řešeno v § 183 NStavZ společenství vlastníků jednotek. Žádost o povolení záměru musí (vedle obecných náležitostí žádosti podle SpŘ) obsahovat náležitosti a přílohy podle § 184 NStavZ. Ustanovení § 184 odst. 2 písm. e) NStavZ stanoví, že jednou z povinných příloh žádosti jsou závazná stanoviska dotčených orgánů.

Ustanovení § 184 odst. 3 NStavZ pamatuje specifickým postupem na absenci závazného stanoviska dotčeného orgánu v žádosti. Takováto absence není vadou žádosti a je povinností stavebního úřadu vyžádat si toto závazné stanovisko přímo od dotčeného orgánu. Momentem vyžádání závazného stanoviska se rozbíhá lhůta, jejímž marným uplynutím dojde k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínky. Za tohoto stavu je otázkou, které z nástrojů popsaných v předchozí kapitole může dotčený orgán použít. Je možné se domnívat, že lze využít postup podle § 178 odst. 2 NStavZ, tj. prodloužení lhůty pro vydání závazného stanoviska, se kterou nesporně počítá ustanovení § 178 odst. 3 NStavZ, na které výslovně odkazuje § 184 odst. 4 NStavZ. Otázka postupu podle § 177 odst. 2 NStavZ je již sporná, tj. odstranění vad žádosti. Na odstranění vad žádosti o povolení záměru pamatuje ustanovení § 185 NStavZ a nelze předpokládat, že by tento postup mohl ve vazbě na § 177 odst. 2 NStavZ dublovat každý dotčený orgán samostatně. Stejně tak zde chybí ve vztahu ke stavebnímu úřadu zakotvení možnosti nevydání závazného stanoviska. Lze se tak domnívat, že prostor pro odstranění vad žádosti za tohoto stavu dotčenému orgánu NStavZ neposkytuje a že v tomto případě nelze postup podle § 177 odst. 2 NStavZ využít. To ovšem neznamená, že by k odstranění těchto vad nemohl žadatel podle § 185 NStavZ z podnětu dotčeného orgánu vyzvat stavební úřad. Současně je třeba připomenout, že základním

předpokladem pro postup podle § 184 odst. 3 NStavZ je skutečnost, že součástí žádosti je dokumentace, kterou NStavZ vyžaduje. Není-li tomu tak, pak stavební úřad podle § 185 odst. 3 NStavZ žádost vůbec neprojedná a usnesením ji odloží. V tomto případě zjevně nejde o vadu žádosti, k jejímuž odstranění by mohl stavební úřad žadatele podle § 185 odst. 1 a 2 NStavZ vyzvat⁹⁷ a umožnit mu její odstranění, a NStavZ u této vady stanoví jiný postup. S ohledem na výše uvedené by tak měly být splněny předpoklady, aby v otázce věcného návrhu řešení, které má dotčený orgán posoudit závazným stanoviskem, bylo jasno ve chvíli, kdy se na něj obrátí stavební úřad podle § 184 odst. 3 NStavZ. Dotčený orgán památkové péče v tomto případě vydává své závazné stanovisko s oporou v § 11 odst. 2, popř. § 29 odst. 2 písm. b) PamZ.⁹⁸

Tím, že si stavební úřad vyžádal závazné stanovisko dotčeného orgánu podle § 184 odst. 3 NStavZ, se staví lhůta pro vydání povolení záměru, a to nejpozději do doby, kdy dojde k marnému uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska. Stavební úřad je povinen podle § 188 NStavZ oznámit mimo jiné dotčenému orgánu památkové péče zahájení řízení. Nařízení ústního řízení je v zásadě nepovinné,⁹⁹ ale v případě jeho nařízení musí být o něm vyzoomněny i dotčené orgány.

Za účelem projednání vyjádření a závazných stanovisek nebo odstranění rozporů může stavební úřad podle § 18 odst. 2 NStavZ svolat společné jednání s dotčenými orgány. Podle § 18 odst. 2 věty třetí NStavZ 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 SpŘ. Stavební úřad oznámí dotčeným orgánům konání společného jednání nejméně 5 dnů předem.

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 koordinovaného závazného stanoviska. Jde tak o další stupeň koordinace a zároveň cestu pro řešení rozporu, která podle § 18 odst. 2 a 3 NStavZ předchází řešení rozporu popsanému v § 136 odst. 6 SpŘ. 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 SpŘ.

Do okruhu hledisek, která má stavební úřad podle § 193 odst. 1 NStavZ posoudit, patří soulad s územně plánovací dokumentací, územní

mi opatřeními a vymezením zastavěného území, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky na ochranu kulturně historických, architektonických a urbanistických hodnot v území, nemá-li obec územní plán, s požadavky NStavZ a jeho prováděcích předpisů nebo s požadavky jiných právních předpisů chránících dotčené veřejné zájmy. Nelze konstatovat, že by charakter území a požadavky na ochranu kulturně historických, architektonických a urbanistických hodnot v území byly bez významu v případě, kdy má obec územní plán. Jen tyto okolnosti musí vyplývat ze samotného územního plánu, a i proto je třeba těmto otázkám, které jsou svým způsobem popisné, věnovat pozornost v rámci formulování stanovisek k návrhům územního plánu. Mezi novinkami, které přinesl NStavZ, je i formulování hmotného stavebního práva, o kterém bylo pojednáno výše a které rovněž obsahuje významné limity i z hlediska ochrany architektonického a archeologického dědictví podle ÚArchí a ÚArcheo. Ustanovení § 193 odst. 2 NStavZ předpokládá, že při posuzování souladu záměru s požadavky jiných právních předpisů vychází stavební úřad z vyjádření nebo závazného stanoviska dotčeného orgánu nebo z výsledků řešení rozporů. Dotčené orgány mohou být osloveny v souladu s 193 odst. 2 závěrečné věty NStavZ stavebním úřadem, aby do 5 dnů vydaly sdělení k návrhům, námítkám, vyjádřením nebo návrhům důkazů účastníků řízení, pokud se tyto postoje účastníků řízení dotýkají veřejných zájmů hájených

■ Poznámky

97 Obdobně jako v případě výzvy dotčeného orgánu k odstranění vad žádosti podle § 177 odst. 2 NStavZ i v případě odstranění vad podle § 185 NStavZ je stanovena lhůta 10 dnů od zahájení řízení. K marnému uplynutí lhůty viz výše pozn. 81.

98 V tomto směru lze odkázat na stávající výkladovou literaturu k tomuto ustanovení. Je však třeba připomenout, že v důsledku přijetí ZměnZ I. došlo ke změně počtu odstavců v § 11 PamZ a zmíněný odstavec je ve znění PamZ účinného do 1. 1. 2024 označen jako třetí odstavec. Viz např. Komentář k § 11, kapitoly VI. Závazná stanoviska pro rozhodnutí jiných správních orgánů, pokud rozhodnutím mohou být dotčeny kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, až VIII. Závazné stanovisko ve věcech, ve kterých žadatel nevyhovuje požadavkům podle § 14 zák. o st. památkové péči, in: Zídek – Tupy – Klusoň (pozn. 11).

99 Případy, kdy je ústní jednání povinné, upravuje § 189 odst. 2 NStavZ, nemají však přímý vztah k zájmům státní památkové péče.

dotčenými orgány. Toto sdělení nebude mít povahu závazného stanoviska, ale vyjádření podle části čtvrté SpŘ. Marné uplynutí lhůty je v tomto případě nesprávný úřední postup, ale k fikci souhlasu v tomto případě při marném uplynutí lhůty nedochází.

Jsou-li splněny předpoklady podle § 193 NStavZ, stavební úřad záměr povolí. Splnění předpokladů podle uvedeného ustanovení lze zajistit i stanovením podmínek. V případě rozporu s ustanovením § 193 odst. 1 NStavZ předkládá § 195 NStavZ zamítnutí žádosti. Lhůty pro rozhodnutí ve věci, které upravuje § 196 NStavZ, mají pořádkovou povahu a s jejich marným uplynutím není spojeno nabytí oprávnění realizovat stavbu.¹⁰⁰ Ač jsou lhůty pro vydání povolení záměru pořádkové, stanoví § 196 odst. 4 NStavZ obdobný princip rozběhnutí lhůty pro vydání tohoto povolení po odstranění vad žádosti, jaký popisuje pro dotčený orgán § 177 odst. 3 závěrečná věta NStavZ.¹⁰¹

Náležitost povolení záměru upravuje § 197 NStavZ, který v odstavci druhém pamatuje i na specifické zájmy státní památkové péče. Podle tohoto ustanovení v případě záměru na kulturní památce nebo záměru na nemovitě věci, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci nebo památkové zóně, může stavební úřad ve výrokové části povolení záměru stanovit okruh dílčích prací, jejichž provedení bude podmíněno rozhodnutím orgánu památkové péče. Toto ustanovení pamatuje na situaci, kdy řada věcí významných z hlediska zájmů státní památkové péče má podstatně větší požadavky na podrobnost i potřebu provedení průzkumů a z pohledu státní památkové péče tak bude možné určitý objem prací takřkajíc vytknout před závorku a posoudit je až následně rozhodnutím v navazujícím řízení. Zde nemusí jít nutně jen o otázky restaurování podle PamZ, ale mnohdy i otázky řemeslné úpravy dochovaných prvků výzdoby, jimž se s ohledem na svou obecnost dokumentace pro povolení záměru nebude moci věnovat. V navazujícím řízení si vždy musí být orgán památkové péče vědom své povinnosti šetřit práva stavebníka nabytá v dobré víře na základě povolení záměru, jak mu to ukládá ustanovení § 2 odst. 3 SpŘ, a touto cestou nesmí negovat práva přiznaná povolením záměru.

Povolení záměru má časově omezenou platnost (§ 198 odst. 4 NStavZ). Povolení záměru pozbývá platnosti, není-li stavba zahájena do dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci. Stavební úřad může v odůvodněných případech stanovit i delší lhůtu, ale maximálně pětiletou. V případě zahájení provádění záměru v době

platnosti povolení záměru se platnost záměru prodlužuje na 10 let ode dne nabytí právní moci povolení nebo rozhodnutí o prodloužení povolení.¹⁰² Platnost povolení může stavební úřad na žádost prodloužit i opakovaně, vždy však nejdéle o 2 roky. Při prodlužování platnosti povolení stavební úřad podle § 198 odst. 4 NStavZ zkoumá, zda nedošlo ke změně podmínek,¹⁰³ za kterých bylo povolení uděleno. Povolení záměru lze podle § 200 odst. 1 NStavZ na žádost i změnit a na řízení o změně se přiměřeně použijí ustanovení o řízení o povolení záměru. Podle § 200 odst. 2 NStavZ povolení nelze změnit, pokud již bylo se stavbou započato, nicméně změnu záměru před dokončením NStavZ umožňuje a řeší ji § 224 NStavZ.

Zrychlené řízení o povolení stavby nebo zařízení

Na první pohled novým ustanovením je zrychlené řízení, v jehož rámci se podle § 212 NStavZ může řešit povolení stavby nebo zařízení, nikoli tedy každého záměru podle § 4 odst. 1 NStavZ. Jde však o jistou dobu současného zjednodušeného územního řízení podle § 95 StavZ.

Zrychlené řízení se může uplatnit pouze tehdy, jsou-li splněny všechny podmínky předepsané v § 212 odst. 1 NStavZ a stavebník o vydání rozhodnutí ve zrychleném řízení výslovně požádá. Tyto podmínky jsou vymezeny negativně i pozitivně. Zrychlené řízení nelze využít např. v případě záměru EIA podle § 4 odst. 2 NStavZ. Pozitivní podmínkou je, že dotčená obec, kde mají být stavba nebo zařízení uskutečněny, má územní plán. Dalšími podmínkami jsou, že stavba splňuje požadavky uvedené v § 193 NStavZ a že jsou doloženy souhlasy všech účastníků řízení. Zmíněné ustanovení výslovně nezmiňuje povinnost doložit i závazná stanoviska dotčených orgánů, zde je však třeba připomenout, že podle § 193 odst. 1 písm. d) NStavZ musí být stavba nebo zařízení v souladu s požadavky jiných právních předpisů chránících dotčené veřejné zájmy a při posuzování tohoto souladu podle § 193 odst. 2 NStavZ vychází stavební úřad ze závazných stanovisek dotčených orgánů. Tedy bez doložení závazných stanovisek se žadatel neobejde, neboť jinak soulad s dotčenými veřejnými zájmy, které nehájí stavební úřad, žadatel neprokáže. ZměnZ II. vypustil z § 212 odst. 1 písm. e) NStavZ podmínku „bezvadnosti“ žádosti, která však podle důvodové zprávy ZměnZ II. fakticky podmínkou zrychleného řízení je. K tomu důvodová zpráva ZměnZ II. uvádí, že podmínkou oznámení o zahájení řízení a samotného řízení musí být vždy „bezvadná“ žádost, která je opravdu bezvadná již na počátku. Rozhodující pro

vydání povolení ve zrychleném řízení jsou další podmínky uvedené v odstavci 1 tohoto ustanovení. Pokud by bylo nutné nějak žádost upravovat či doplňovat, pak již nejsou splněny předpoklady

■ Poznámky

100 Nejde jen o čistě teoretickou úvahu. Takovou úpravu obsahoval návrh stavebního zákona (viz Věcný záměr stavebního zákona, oDok, <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/ALBSBBQPKN4G/>, s. 144, vyhledáno dne 19. 11. 2023), a rovněž neúspěšné pozměňovací návrhy F.26 a F.27, viz Sněmovní tisk 1008/10. Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 1008/0, *Digitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=188377>, s. 167, vyhledáno dne 23. 9. 2021. Z hlediska ochrany zájmů státní památkové péče by šlo o úpravu velmi nebezpečnou, která by v sobě zahrnovala řetěz kvalifikovaných nečinností dotčeného orgánu a následně stavebního úřadu, jejichž vyústěním by byla fikce vydání souhlasného a bezpodmínečného povolení záměru. Není pak vůbec zřejmé, jak by automaticky vygenerovaným rozhodnutím bylo možné např. předejít znetvoření, zchátrání nebo demolici statků chráněných na základě ÚArchí.

101 Jistou zajímavostí je, že tuto zcela totožnou situaci popisují daná ustanovení zcela odlišnými slovy, byť je dělí jen 18 paragrafů.

102 Je otázkou, zda je lhůta 10 let od zahájení realizace stavby nepřekročitelný limit. Tento závěr by byl dovoditelný i z Důvodové zprávy NStavZ, ale praxe ještě ukáže, jak vážně je míněna tato úprava. Srov. Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36), K § 198 (Platnost povolení), s. 336. – K této problematice viz též Eva Kinnertová, *Nový stavební zákon: Platnost povolení, Právní prostor*, 2021, č. 22, dostupné též on-line: <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/novy-stavebni-zakon-platnost-povoleni-zameru>, 19. 10. 2021, vyhledáno dne 29. 10. 2023. Důvodová zpráva ZměnZ II. k této problematice doplnila, že „K odstavci 1: Vložení slova ‚nabytí‘ představuje pouze legislativně technickou úpravu. Nově vloženým doplněním je jednoznačně stanoveno, že lze prodlužovat nejen dobu platnosti ‚původního‘ povolení, ale i lhůtu, která již byla na základě žádosti prodloužena, a to i opakovaně.“ Viz důvodová zpráva ZměnZ II. (pozn. 29), zvláštní část, K bodu 241 (§ 212 – Zrychlené řízení), s. 126.

103 Důvodová zpráva NStavZ uvádí následující ilustrativní příklad: „Pokud např. stavební povolení bylo vydáno v době, kdy území nebylo památkově chráněno a v době řízení o prodloužení je nově památkově chráněno, je nezbytné zabývat se v řízení touto otázkou a doplnit podklady týkající se právě památkové ochrany daného území.“ Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36), K § 198 (Platnost povolení).

pro zrychlené řízení.¹⁰⁴ Zde se však lze ptát, zda takto složitá vysvětlení svědčí o tom, že by NSTavZ byl přehlednou a uživatelsky vstřícnou normou, což pochopitelně bylo jedním z velkých cílů nové úpravy.

Na druhou stranu všechna tato vysvětlení směřují k jednomu cíli. Prvním úkonem stavebního úřadu ve zrychleném řízení je totiž vydání povolení stavby nebo zařízení. Toto povolení se oznamuje nejen účastníkům, ale podle § 212 odst. 2 NSTavZ se zveřejňuje na úřední desce stavebního úřadu po dobu 15 dnů ode dne vydání.

Pokud nejsou splněny podmínky pro vydání povolení stavby nebo zařízení, postupuje stavební úřad podle ustanovení o povolení záměru.

Nestavební záměry

Ačkoli NSTavZ již nezná územní rozhodnutí, část problematiky, která byla řešena výlučně územními rozhodnutími, je řešena v díle 4 Hlavy III části třetí NSTavZ jako nestavební záměry. Zde je třeba zdůraznit, že úprava nestavebních záměrů spadá do zmíněné Hlavy III, která popisuje řízení o povolení záměru, a tedy principy popsané výše v kapitole Řízení o povolení záměru podle stavebního řádu jsou platné i pro povolování nestavebních záměrů. Ustanovení § 213 NSTavZ vypočítává změny v území podléhající povolení, § 216 NSTavZ řeší dělení nebo scelování pozemků a § 218 a násl. NSTavZ řeší stanovení ochranného pásma.

Zmíněné ustanovení § 213 NSTavZ vymezuje změny v území, které vyžadují povolení. Patří mezi ně zejména terénní úprava,¹⁰⁵ odstavná nebo manipulační plocha, pohřebiště nebo změna pozemku nebo způsobu využití pozemku. Okruh změn využití území, které povolení nevyžadují, upravuje § 214 NSTavZ a v řadě případů je jedním z rozhodných kritérií, i když nikoli jediným, fakt, že jde o plochu menší než 300 m². Toto osvobození by se nevztahovalo na území, pro které je vydán plán území s archeologickými nálezy podle § 23b PamZ.¹⁰⁶ Ustanovení § 213 až 215 NSTavZ nestanovují žádné procesní odchylky pro postup před zahájením řízení, pro podání žádosti nebo pro vlastní průběh řízení platí ustanovení § 172 až 200 NSTavZ. Povolení změny využití území (§ 215 NSTavZ) stanovuje nový způsob a podmínky jeho využití. Podle § 215 odst. 3 NSTavZ lze vydat povolení změny využití území jako první úkon stavebního úřadu v řízení za podmínek, které jsou stanoveny pro zrychlené řízení v § 212 NSTavZ.

Předpoklady pro povolení dělení nebo scelování pozemků upravuje § 216 NSTavZ, včetně specifických požadavků na obsah žádosti.

Rozhodnutí o povolení dělení nebo scelování pozemků (§ 217 NSTavZ) stanovuje podmínky pro rozdělení nebo scelení pozemků. NSTavZ nerozlišuje, zda má být záměr proveden v památkové zóně či rezervaci nebo ochranném pásmu podle § 17 PamZ ani zda jsou, či nejsou řešené pozemky kulturními památkami. Ustanovení § 216 odst. 3 NSTavZ upravuje situaci, kdy lze vydat povolení dělení nebo scelování pozemku jako první úkon stavebního úřadu v řízení. Změn II. zúžil vložení nového odstavce 5 do § 216 NSTavZ okruh otázek, kterými se stavební úřad v řízení o dělení nebo scelování pozemků zabývá. Stavební úřad se tak v tomto řízení nezabývá tím, zda je tento záměr v souladu s územně plánovací dokumentací, územními opatřeními a vymezením zastavěného území nebo s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky na ochranu kulturně historických, architektonických a urbanistických hodnot v území, nemá-li obec vydán územní plán.¹⁰⁷

Ustanovení § 218 až § 220 NSTavZ upravují postup při stanovení ochranného pásma. NSTavZ předpokládá dvě možné formy stanovení ochranného pásma, a to rozhodnutím a opatřením obecné povahy. Vzhledem k tomu, že PamZ v § 17 obsahuje speciální úpravu, bude podle PamZ ochranné pásmo vymezeno nebo i stávající ochranné pásmo změněno výlučně opatřením obecné povahy.¹⁰⁸ Tento fakt ostatně potvrzuje i § 218 odst. 2 NSTavZ, když stanoví, že vznik ochranného pásma podle jiného právního předpisu není NSTavZ dotčen. Podle § 17 odst. 5 PamZ nadále podrobnosti o vymezení ochranného pásma stanoví obecně závazný právní předpis. Již v 90. letech 20. století vnímala odborná literatura tento odkaz mimo jiné i jako odkaz na obecnou úpravu problematiky ochranných pásem ve stavebním právu¹⁰⁹ a není důvodu, aby v současné době bylo postupováno zásadně odlišně. Stanovuje-li tudíž orgán památkové péče (tedy obecní úřad obce s rozšířenou působností, nikoli stavební úřad) ochranné pásmo podle § 17 PamZ, postupuje podle dosti kusé procesní úpravy v PamZ, přičemž na procesní otázky neřešené v PamZ se použijí ustanovení o povolení záměru ve NSTavZ a SpŘ. Současně je vhodné připomenout, že podle výkladu založeného na opakované judikatuře správních soudů se toto řízení zahajuje výlučně z moci úřední a že se v této souvislosti tedy ani v souvislosti s přijetím NSTavZ nic nemění.¹¹⁰ Postup projednání návrhu opatření obecné povahy upravuje § 219 NSTavZ a obsahové náležitosti opatření obecné povahy stanoví § 220 odst. 1 NSTavZ.¹¹¹ Ustanovení § 220 odst. 4 NSTavZ spojuje se zánikem stavby nebo zařízení pozbytí platnosti opatření

obecné povahy, a to přímo ze zákona. Naproti tomu § 17 odst. 4 PamZ předpokládá, že zanikne-li předmět ochrany, obecní úřad obce s rozšířenou působností zruší rozhodnutí o ochranném pásmu. Zde tedy platí speciální úprava obsažená v PamZ, což je mimo jiné spojeno s tím, že předmětem ochrany z hlediska státní památkové péče nejsou výlučně stavby a zařízení, ale mnohdy i pozemky.¹¹² Rozhodnutí o vymezení ochranného pásma podle § 17 PamZ tedy nepozbývá platnosti přímo ze zákona. I podle § 220

■ Poznámky

104 Viz důvodová zpráva Změn II. (pozn. 29), zvláštní část, K bodu 241 (§ 212 – Zrychlené řízení), s. 126.

105 Definici pojmu terénní úprava obsahuje § 8 NSTavZ.

106 Návrh NSTavZ z května 2020 předložený Ministerstvem pro místní rozvoj vlády k projednání obsahoval jinou formulaci, která vzešla mimo jiné ze zásadních připomínek Ministerstva kultury nebo Akademie věd ČR, a to spojení „území, na kterých lze důvodně očekávat archeologické nálezy“. Vládní návrh stavebního zákona, oDok, <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORNBQ2GR9ND/>, s. 87, vyhledáno dne 18. 1. 2024. Aktuální konstrukce zmíněné výjimky vzešla z úprav návrhu NSTavZ po prvním jednání Legislativní rady vlády dne 25. 6. 2021, viz návrh NSTavZ z července 2021, <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/ALBSBRWDPTTE/>, s. 89, vyhledáno dne 18. 1. 2024.

107 Posouzení těchto otázek předpokládá § 193 odst. 1 písm. a) a b) NSTavZ.

108 Ke změnám § 17 PamZ po přijetí Změn viz např. Zídek (pozn. 47).

109 Jiří Varhaník, K vymezování ochranných pásem, *Zprávy památkové péče* 55, 1995, č. 4, s. 139–141.

110 Navzdory tomu, jak je úprava v § 17 odst. 1 PamZ strohá, dovodily z ní opakovaně správní soudy, že jde o řízení zahajované výlučně z moci úřední; viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2093/18 ze dne 28. 8. 2019 nebo sp. zn. IV. ÚS 266/22 ze dne 1. 3. 2022, rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ans 10/2006 ze dne 26. 6. 2007, čj. 7 As 42/2012-44 ze dne 24. 8. 2012, čj. 9 As 210/2014-26 ze dne 23. 4. 2015, čj. 10 As 380/2017-46 ze dne 18. 4. 2018 nebo čj. 6 As 212/2021-26 ze dne 3. 12. 2021.

111 Souběžně je třeba pamatovat na obsahové náležitosti vymezení ochranného pásma podle § 17 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

112 Připomenout lze historické zahrady, parky nebo i archeologické lokality, u nichž nemusejí být existující stavby tím rozhodujícím nositelem hodnot, které jsou významné z hlediska zájmu státní památkové péče.

odst. 6 NStavZ je na správním uvážení správního orgánu, zda z podnětu nebo z vlastního uvážení zahájí řízení o změně nebo zrušení ochranného pásma. Tím se úprava obsažená v NStavZ po procesní stránce zásadně odlišuje od úpravy obsažené ve StavZ, která v této souvislosti hovořila o žádosti.¹¹³

Změna záměru před dokončením

Ustanovení § 224 NStavZ upravuje možnost změny záměru před jeho dokončením. Jde o změnu v záměru oproti jeho povolení nebo oproti dokumentaci pro povolení stavby ověřené stavebním úřadem. Rozlišuje se přitom, zda jde o změnu nepodstatnou, nebo podstatnou.

Podstatnou změnu lze realizovat jen na základě povolení. Ustanovení § 224 odst. 4 NStavZ stanoví náležitosti žádosti, mezi které patří připojení dokumentace pro povolení záměru s vyznačením zamýšlených změn a závazných stanovisek dotčených orgánů. V případě absence závazných stanovisek dotčených orgánů postupuje stavební úřad podle § 184 odst. 3 NStavZ a vyžádá si je u dotčeného orgánu sám. Pokud se změna nedotýká práv účastníků řízení ani chráněných veřejných zájmů, může stavební úřad vydat povolení jako svůj první úkon v řízení, to však logicky především vyžaduje, aby již existovala závazná stanoviska dotčených orgánů a aby takovému povolení svým negativním postojem nebránila.

Za nepodstatnou změnu označuje § 224 odst. 2 NStavZ takovou odchylku, při které se nemění půdorysný ani výškový rozsah stavby, nezasahuje se do nosných konstrukcí stavby, nemění se způsob užívání stavby a nedochází k ovlivnění požární bezpečnosti.¹¹⁴ Za tohoto předpokladu nejde dle zmíněného ustanovení o změnu stavby a tyto odchylky se projednají v kolaudačním řízení, o kterém je pojednáno níže.

Ačkoli NStavZ v § 227 upravuje i kontrolní prohlídku stavby, neumožňuje zároveň, aby v rámci této prohlídky stavby bylo možné rozhodnutím na místě schválit změnu stavby, jak to dosud umožňoval § 118 odst. 6 StavZ.

Odvolací řízení v řízení o žádosti

Ačkoli se na první pohled může jevit jako nesyntetizované zakotvit principy odvolacího řízení až za změnou záměru před jeho dokončením, není to až tak nelogické s ohledem na skutečnost, že se odvolací řízení dotýká všech již zmíněných prvoinstančních rozhodnutí podle Hlavy III části šesté NStavZ, tj. stavebního řádu.

Základní novinkou, kterou tato úprava přináší, je zavedení apelačního principu, tedy zákaz

tzv. instančního ping-pongu. Podle § 225 odst. 1 NStavZ lze fakticky v řízení o odvolání napadené rozhodnutí pouze potvrdit nebo změnit. Tento fakt nevyplývá z NStavZ výslovně, ale je dán tím, že v případě zjištění rozporu s právními předpisy nebo nesprávností napadeného rozhodnutí může stavební úřad podle uvedeného ustanovení NStavZ toto rozhodnutí pouze změnit, celé nebo jeho část. Odvolací stavební úřad tedy nemůže s poukazem na obecnou úpravu napadené rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. a) SpŘ zrušit a řízení zastavit ani napadené rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) SpŘ zrušit a věc vrátit k projednání prvoinstančnímu orgánu. Z procesního hlediska jde o jednu z relativně kontroverzních částí NStavZ. Tato úprava například nereaguje na situaci, že až odvolací orgán zjistí opominutého účastníka, který již nebude mít proti rozhodnutí o povolení záměru řádný opravný prostředek.¹¹⁵ Obdobně není zřejmé, co se má procesně odehrát ve chvíli, kdy s ohledem na kazuistickou povahu přílohy č. 1 NStavZ vyhodnotí odvolací orgán jinak zamýšlený záměr a dospěje k závěru, že tento záměr vůbec neměl být předmětem povolení a měl být v režimu volném. Zmíněné ustanovení mu však ukládá meritorně rozhodnout a do budoucna tak vyvolat dojem, že i obdobné záměry se povolují. S těmito obavami byl předkladatel opakovaně v rámci přípravy NStavZ konfrontován, nicméně připomínky nebyly vzaty v potaz a lze se domnívat, že minimálně v tomto bodě se ukáže, že zvolená výlučka s sebou nese problémy, které mohou stavbu odvolacího řízení, a tedy jednu z výkladních skříní NStavZ, relativně záhy dost intenzivně pocuchat.¹¹⁶

Ustanovení § 226 odst. 1 NStavZ vylučuje, aby vedlejší účastník řízení změnil svůj náhled na věc, neboť odvolací orgán nepřihlíží k části odvolání, která směřuje proti tomu, s čím účastník řízení souhlasil. Nejde však o všeobecný souhlas, ale o souhlas vlastníka pozemku, na němž má být záměr uskutečněn, podle § 187 odst. 2 NStavZ nebo o souhlas udělený pro účely zrychleného řízení podle § 212 NStavZ. Obdobně odvolací orgán nepřihlíží k části obsahu odvolání odvolatele, který je stranou plánovací smlouvy, pokud by tato část odvolání byla v rozporu s jeho závazkem z plánovací smlouvy podle § 130 a násl. NStavZ, o které je pojednáno výše v kapitole Veřejnoprávní smlouvy. Poněkud nadbytečně pak § 226 odst. 2 věta první NStavZ opakuje princip, který je rovněž obsažen v § 82 odst. 4 SpŘ, tj. 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.

Užívání staveb

NStavZ se vrátil k výhradní koncepci kolaudačního rozhodnutí. Opuštění koncepce kolaudačního rozhodnutí bylo jednou ze zásadních novinek,¹¹⁷ kterou v roce 2006 přinesl StavZ, a tím se mimo jiné zásadně odlišoval od předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. StavZ se však alespoň částečně ke koncepci kolaudačního rozhodnutí vrátil, když byla přijata novela č. 225/2017 Sb. V tomto směru je tak NStavZ paradoxně spíše kontrarevoluční normou, když se vrací ke koncepci kolaudačního rozhodnutí, kterou chtěl jako zásadní změnu opustit předchozí StavZ.

Obdobně jako v ostatních případech i užívání staveb má několik základních stupňů regulace: Povolovací režim, užívání spojené s oznámením užívání stavebnímu úřadu a volný režim.

■ Poznámky

113 Viz § 94 odst. 2 StavZ.

114 Zřejmě by mělo dojít jen k negativnímu ovlivnění požární bezpečnosti, to však v tomto ustanovení na rozdíl od § 233 odst. 2 NStavZ není výslovně uvedeno. Ani z Důvodové zprávy k NStavZ nevyplývá, že by zde šlo o záměr obě ustanovení v tomto směru jakýmkoli způsobem odlišit. Srov. Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 37), část Důvodová zpráva.

115 Problematičností této úpravy nejen ve vztahu k opominutému účastníkovi řízení se věnuje např. Josef Vedral ve svém článku Apelační princip v novém stavebním zákoně, *Stavební právo – Bulletin* 27, 2023, č. 3, s. 73–83.

116 Viz výklad na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj, kde je pod otázkou „Co se účinností nového stavebního zákona změní?“ uvedeno: „Zavádí se apelační princip při posouzení odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud stavební úřad nevyhoví odvolání podanému proti jeho rozhodnutí, posoudí odvolání nadřízený stavební úřad. Spis se už nebude vracet na prvostupňový stavební úřad.“ Viz Nový stavební zákon, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo-pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon>, vyhledáno dne 1. 11. 2023.

117 Důvodová zpráva k StavZ, obecná část v kapitole 1. Zhodnocení platného právního stavu – stavební řád uváděla, že „započetí s užíváním nových staveb a jejich změn, pokud byly provedeny v souladu s vydanými povoleními a ověřenou dokumentací, je neodůvodněně vázáno na rozhodování v kolaudačním řízení“. Obdobně ve zvláštní části této důvodové zprávy K § 142 a 143 je uvedeno: „... to, že provádění stavby bude pod častějším dohledem, umožňuje upustit od standardního pojetí kolaudačního řízení a započít s užíváním stavby bezprostředně po jejím dokončení.“ Srov. Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36), část Důvodová zpráva.

Jednoduché stavby s výjimkou těch, které jsou uvedeny v odstavci 1 písm. a) až c) a odstavci 2 písm. d) přílohy č. 2 NStavZ,¹¹⁸ lze užívat ihned po dokončení, ale stejně jako ostatní stavby jen v souladu s účelem vymezeným v povolení stavby. Ačkoli užívání těchto staveb nepodléhá povolení, má stavebník podle § 230 odst. 3 NStavZ oznamovací povinnost vůči stavebnímu úřadu, která však zahájení užívání nebrání.¹¹⁹ Také drobnou stavbu lze podle § 230 odst. 4 NStavZ užívat v momentě jejího dokončení, ale jen k účelu, ke kterému je určena svým charakterem. Toto užívání není spojeno ani s oznamovací povinností vůči stavebnímu úřadu. Z tohoto důvodu lze hovořit o tom, že užívání drobných staveb je v režimu volném.

Kolaudačnímu rozhodnutí podléhají podle § 230 odst. 1 NStavZ stavby vyžadující povolení. V případě jednoduchých staveb však jde podle § 230 odst. 2 NStavZ jen o ty, které jsou uvedeny v již zmíněných ustanoveních odstavce 1 písm. a) až c) a odstavce 2 písm. d) přílohy č. 2 NStavZ.

Kolaudační řízení má omezený okruh účastníků, neboť § 231 NStavZ stanoví, že účastníky kolaudačního řízení jsou výlučně stavebník a vlastník stavby. Náležitosti žádosti o kolaudační rozhodnutí upravuje § 232 NStavZ a mimo jiné předpokládá, že přílohou žádosti je i závazné stanovisko dotčeného orgánu, pokud ho NStavZ nebo jiný zákon vyžaduje. Není-li součástí žádosti závazné stanovisko, musí stavební úřad žadatele vyzvat k jeho doplnění. Ustanovení § 184 odst. 3 NStavZ, které předpokládá, že si chybějící závazné stanovisko opatří stavební úřad sám, není totiž vyjmenováno v § 246 NStavZ, a proto se tento postup v řízení o povolení stavby neuplatní.¹²⁰

V kolaudačním řízení stavební úřad podle § 233 odst. 1 NStavZ posoudí, zda skutečné provedení stavby, popřípadě její části, kterou lze užívat samostatně, je v souladu s povolením. Zde by byl s ohledem na konstrukci obsaženou v § 224 odst. 3 NStavZ současně prostor pro posouzení nepodstatných odchylek, o kterých bylo pojednáno již výše. V ustanovení § 233 odst. 2 NStavZ se však dovídáme, že k takto charakterizovaným nepodstatným odchylkám stavební úřad nepřihlíží, a že setedy žádné proklamované projednání těchto odchylek rovněž nekoná. Které nepodstatné odchylky by tak měly být posouzeny touto cestou, není zřejmé vzhledem k tomu, že ostatní odchylky vyžadují podle § 224 odst. 2 NStavZ povolení změny záměru před dokončením. Fakultativně může stavební úřad provést závěrečnou kontrolní prohlídku stavby, a to v případě, kdy je to podle § 234 NStavZ

nezbytné pro ověření skutečného provedení stavby.

Kolaudační rozhodnutí se vydává ve lhůtě 15 dnů od konání závěrečné kontrolní prohlídky stavby, a pokud se tato neuskuteční, do 5 dnů ode dne podání žádosti. Jde o lhůtu pořádkovou a jejím marným uplynutím uživatel nezíská oprávnění užívat stavbu podléhající kolaudačnímu rozhodnutí. Podle § 235 odst. 3 NStavZ může kolaudační rozhodnutí obsahovat mimo jiné podmínky pro odstranění drobných nedostatků zjištěných při kolaudačním řízení, včetně určení přiměřené lhůty k jejich odstranění, nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů. Této skutečnosti by si měl být dotčený orgán při formulování svého závazného stanoviska podle § 11 odst. 2 PamZ vědom.

Ustanovení § 236 NStavZ umožňuje stavebnímu úřadu vydat na žádost stavebníka za určitých podmínek (týkajících se především ochrany života, zdraví a životního prostředí) časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím dokončením. Předčasné užívání lze povolit nejdéle na 1 rok. Ustanovení § 237 NStavZ upravuje zkušební provoz. Jeho účelem je ověření funkčnosti a vlastností provedené stavby. Zkušební provoz může stavební úřad povolit na žádost nebo jej nařídít z moci úřední. Lze jej uložit již jako podmínku v povolení stavby. Rovněž rozhodnutí o zkušebním provozu je časově omezeno na nejdéle 1 rok. Podle § 238 odst. 3 NStavZ může stavební úřad jako svůj první úkon v řízení prodloužit na žádost stavebníka předčasné užívání nebo zkušební provoz i opakovaně, ale v takovém případě nesmí doba předčasného užívání nebo zkušebního provozu přesáhnout 3 roky. V případě vyhrazených staveb nesmí doba předčasného užívání nebo zkušebního provozu přesáhnout 10 let.

Pojmem rekolaudace označuje NStavZ změnu v užívání stavby. Ačkoli by to mohlo na první pohled vyvolat dojem, že rekolaudaci podléhají výlučně stavby, které jsou samy předmětem rekolaudace podle § 230 odst. 1 a 2 NStavZ, okruh změn v užívání staveb, které vyžadují povolení, je širší. Tím důvodem je předpoklad užívání jednoduchých a drobných staveb, jímž podle § 230 odst. 3 a 4 NStavZ je jejich užívání v souladu s účelem vymezeným v povolení jednoduché stavby nebo v souladu s účelem, který je dán charakterem drobné stavby. Povolení změny v užívání stavby tak podle § 243 vyžadují i změny v užívání jednoduché stavby¹²¹ a ty změny v užívání drobné stavby, kdy změnou užívání pozbývá taková stavba charakter drobné stavby.¹²²

Samotný obsah pojmu změna v užívání stavby vymezuje § 6 odst. 2 NStavZ jako změnu ve

způsobu užívání stavby, změnu v provozním zařízení stavby, změnu ve způsobu výroby nebo podstatném rozšíření výroby, změnu v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život nebo veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo změnu v době trvání dočasné stavby, anebo jako změnu dočasné stavby na stavbu trvalou.

NStavZ celkem logicky rozlišuje dvě základní změny v užívání stavby, a to změnu, která vyžaduje stavební úpravy, a změnu, která stavební úpravy nevyžaduje. Jde-li o změnu, která stavební úpravu vyžaduje, pak se tato změna v užívání povoluje obdobně, jako se povoluje záměr, jak vyplývá z § 242 odst. 2 nebo § 243 odst. 2 NStavZ. Náležitosti žádosti o povolení změny v užívání stavby, která nevyžaduje stavební úpravu, stanoví § 239 odst. 2 a 3 NStavZ a mezi součásti žádosti patří i závazné stanovisko dotčeného orgánu, je-li NStavZ nebo jiným právním předpisem vyžadováno. V případě staveb, které jsou kulturní památkou nebo se nacházejí v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu podle § 17 PamZ, ač tyto stavby nejsou kulturní památkou, vyplývá požadavek vydání závazného stanoviska z § 14 odst. 2 PamZ. Není-li součástí žádosti závazné stanovisko, musí stavební úřad žadatele vyzvat k jeho doplnění. Ustanovení § 184 odst. 3 NStavZ, které předpokládá, že si chy-

■ Poznámky

118 Jde např. o stavby pro bydlení a rodinnou rekreaci, které mají nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví nebo ustoupené podlaží, nebo o podzemní stavby do 300 m² zastavěné plochy a do 3 m hloubky, pokud nejde o stavby technické infrastruktury.

119 Jde pouze o procesní pochybení, které není ani přestupkem, viz § 301 NStavZ, který dopadá ve vazbě na § 230 odst. 3 NStavZ jen na užívání nedokončené stavby.

120 Tuto úpravu přinesl ZměnZ II., ale ani důvodová zpráva ZměnZ II. nedává odpověď na to, proč k této změně oproti standardnímu povolovacímu řízení zákonodárce přikročil. K tomu důvodová zpráva ZměnZ II. (pozn. 29), zvláštní část, K bodům 267 a 269 (§ 242 a § 246 – odkazy na použití stavebního zákona), s. 131.

121 Povolení změny v užívání jednoduché stavby je řešeno ve dvou ustanoveních, a to v § 241 a § 243 NStavZ.

122 Příkladem by mohla být změna v užívání stavby do 40 m² zastavěné plochy v zahrádkářské kolonii pro podnikatelskou činnost, která by spočívala ve využití stavby bez stavebních úprav nově jako skladu hořavin.

běžící závazné stanovisko opatří stavební úřad sám, není totiž vyjmenováno v § 246 NStavZ, a proto se tento postup v řízení o povolení stavby neuplatní. I v případě změny v užívání stavby nabízí § 241 NStavZ možnost zrychleného řízení. Jeho předpoklady popisuje § 241 odst. 1 NStavZ a je výčetem toho, čeho všeho se změna v užívání stavby nesmí dotknout či co nevyžaduje. Jedním z důvodů je, že změna v užívání stavby nevyžaduje podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů, což předpokládá, že součástí žádosti musí být v souladu s § 241 odst. 2 NStavZ závazná stanoviska dotčených orgánů. S ohledem na skutečnost, že jediným účastníkem řízení podle § 241 odst. 3 NStavZ je vlastník stavby, není třeba, aby zajišťoval souhlasy sousedů či dalších osob, jak to jinak v případě zrychleného řízení o povolení stavby předpokládá § 212 odst. 1 písm. e) NStavZ.

V případě řízení, která se týkají užívání staveb, platí již zmíněný zákaz ping-pongu mezi instancemi v rámci odvolacího řízení, když ustanovení § 246 NStavZ odkazuje na již zmíněná ustanovení upravující speciálně odvolací řízení, které je popsáno výše v kapitole Odvolací řízení.

Odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení

NStavZ rozlišuje dva druhy odstranění stavby, terénních úprav a zařízení: odstranění zamýšlené (§ 247 a násl. NStavZ) a odstranění nařízené (§ 250 a násl. NStavZ). Hned v úvodu je třeba připomenout, že pro terénní úpravy a zařízení platí v souladu s § 261 odst. 1 NStavZ níže uvedená konstatování obdobně.

Jestliže vlastník pozemku, kde se stavba nachází, popř. vlastník stavby zamýšlí odstranit stavbu, která podléhá povolení¹²³ nebo obsahuje azbest, může ji odstranit pouze na základě povolení odstranění stavby. Náležitosti žádosti upravuje § 248 NStavZ, který výslovně vyžaduje, aby součástí žádosti byla mimo jiné i závazná stanoviska dotčených orgánů, pokud jsou vyžadována NStavZ nebo jiným právním předpisem. Není-li součástí žádosti závazné stanovisko, musí stavební úřad žadatele vyzvat k jeho doplnění. Ustanovení § 184 odst. 3 NStavZ, které předpokládá, že si chybějící závazné stanovisko opatří stavební úřad sám, není totiž vyjmenováno v § 262 NStavZ, a proto se tento postup v řízení o povolení odstranění stavby neuplatní.¹²⁴ U nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu podle § 17 PamZ, je potřeba vydání závazného stanoviska zakotvena v § 14 odst. 2 PamZ.

Ustanovení § 247 odst. 3 NStavZ předpokládá zjednodušený postup,¹²⁵ který však nedopa-

dá mimo jiné na stavbu v památkové rezervaci nebo památkové zóně.

Zde je třeba uvést, že aktuální podoba NStavZ neobsahuje upozornění, že jde-li o stavbu, která je kulturní památkou, postupuje se podle jiného právního předpisu. Toto upozornění obsahuje v této souvislosti jak stávající StavZ,¹²⁶ tak je obsahoval návrh NStavZ, který byl předmětem vnějšího připomínkového řízení.¹²⁷ Následně však byla úprava povolení odstranění stavby zásadně změněna a zmíněné upozornění již v NStavZ obsažené není. Podle § 9 odst. 1 PamZ je vlastník kulturní památky povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturněpolitickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu.¹²⁸ Podle § 9 odst. 3 PamZ je každý subjekt povinen počínat si tak, aby nepůsobil nepříznivé změny stavu kulturních památek. Naplněním výše uvedených povinností pak nemůže být odstranění stavby, která je kulturní památkou. I bez výslovného upozornění je tak třeba respektovat skutečnost, že v takovýchto případech musí být nejdříve rozhodnuto o zrušení prohlášení stavby za kulturní památku podle § 8 PamZ a teprve až ve vazbě na pravomocné rozhodnutí, které takové prohlášení ruší, přikročit k podání žádosti o povolení odstranění stavby. Konstatování postupu podle PamZ reálně nemá normativní povahu¹²⁹ a součástí NStavZ být nemusí, neboť pouze konstatuje existenci specifického postupu podle PamZ. Na druhou stranu s ohledem na obdobný obsah StavZ a odkazy na jiné povinnosti podle jiných právních předpisů v NStavZ lze absenci tohoto konstatování označit minimálně za uživatelsky matoucí, zejména když obdobné konstatování u nařízeného odstranění stavby bylo v NStavZ zachováno.¹³⁰

Náležitosti povolení odstranění stavby upravuje § 249 NStavZ, který v odstavci 2 umožňuje povolení odstranění stavby spojit s povolením záměru, o němž bylo již pojednáno výše.¹³¹ Z hlediska zájmů státní památkové péče je zřejmé, že v památkové rezervaci, památkové zóně nebo v ochranném pásmu podle § 17 PamZ bude odstranění stavby, která není kulturní památkou, řešeno primárně ve vazbě na závazné stanovisko orgánů památkové péče podle § 14 odst. 2 PamZ. Tím bude ve vztahu k těmto územím mimo jiné prosazen i závazek podle čl. 4 odst. 2 ÚArchí. U ostatních staveb, které nejsou předmětem ochrany podle PamZ, již obdobná možnost v důsledku přijetí ZměnZ II. zakotvena není.^{132, 133} Ačkoli mohou být podle § 83 odst. 2

■ Poznámky

123 Jde o stavbu, která není uvedena v Příloze č. 1 NStavZ; v tomto ustanovení jsou uvedeny stavby, které podle § 171 NStavZ povolení nevyžadují, pozitivní výčet staveb, které povolení vyžadují, NStavZ neuvádí.

124 Tuto úpravu přinesl ZměnZ II., ale ani důvodová zpráva ZměnZ II. nedává odpověď na to, proč k této změně oproti standardnímu povolovacímu řízení zákonodárce přikročil. K tomu důvodová zpráva ZměnZ II. (pozn. 29), zvláštní část, K bodu 279 (§ 262 – Společná ustanovení pro Díl 2), s. 133.

125 Podle § 247 odst. 3 NStavZ může stavební úřad vydat povolení odstranění stavby jako svůj první úkon úřadu v řízení. Kromě příkladu zmíněného v textu článku se tento postup nevztahuje na stavbu, která obsahuje azbest. Podmínkou tohoto zrychleného postupu pak dále je, že se žádost nedotýká vlastnických nebo jiných věcných práv k pozemku, na němž se nachází stavba, která má být odstraněna, nebo stavbám na něm, a vlastnických nebo jiných věcných práv k sousedním pozemkům nebo sousedním stavbám, které by mohly být odstraňováním nebo odstraněním stavby přímo dotčeny, a není třeba stanovit podmínky pro odstranění stavby nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů.

126 Viz § 128 odst. 5, závěrečná věta StavZ.

127 Viz § 138 odst. 5 návrhu NStavZ z listopadu 2019. Návrh stavebního zákona (pozn. 73), s. 61. Proto pocho-pitelně ze strany Ministerstva kultury žádná připomínka k potřebě zakotvení tohoto ustanovení zazní nemusela.

128 Toto ustanovení je pak promítnutím čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, který stanoví, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

129 Čl. 39 odst. 1 Legislativních pravidel vlády stanoví, že právní předpis obsahuje pouze ustanovení normativní povahy. Srov. Legislativní pravidla, *Vláda České republiky*, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>, vyhledáno dne 25. 10. 2023.

130 Viz § 250 odst. 1 písm. a) NStavZ.

131 Zde je otázkou, zda rozdílný okruh účastníků řízení o povolení záměru a povolení odstranění stavby byl důvodem speciální úpravy, když jinak by se nabízela úprava obsažená v § 140 SpŘ. O důvodech mlčí i důvodová zpráva NStavZ. Srov. Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36).

132 V době svého přijetí v roce 2021 NStavZ v ustanovení § 262 předpokládal, že i ustanovení § 193 odst. 1 písm. a) nebo b) by se při posouzení žádosti uplatnilo. Tato ustanovení předpokládají, že stavební úřad posoudí, zda je záměr v souladu s územně plánovací dokumentací, územními opatřeními a vymezením zastavěného území nebo s cíli a úkoly územního plánování,

nebo § 86 odst. 5 NSTavZ v územně plánovací dokumentaci vymezeny architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, nedává NSTavZ stavebnímu úřadu do rukou nástroj, jak zamítnout žádost o jejich demolici. V důsledku přijetí ZměnZ II. tak má NSTavZ stejný deficit jako dosavadní StavZ.¹³⁴

Ustanovení § 250 a násl. NSTavZ upravují nařízené odstranění stavby. Stavební úřad může nařídit odstranění stavby z důvodů vyjmenovaných v § 250 odst. 1 NSTavZ. Důvody podle § 250 odst. 1 písm. a) NSTavZ (závadný stav stavby) mohou nastat i u kulturní památky, nicméně závěr zmíněného ustanovení vyjímá z této úpravy právě kulturní památku. I zde musí být nejprve rozhodnuto o zrušení prohlášení stavby za kulturní památku (§ 8 PamZ). Zmíněné ustanovení pak obsahuje další důvody, které rovněž zná nyní i stávající StavZ v § 129 odst. 1, včetně situace, kdy stavba nevyžaduje povolení, ale je či byla provedena v rozporu s právními předpisy, tedy i v rozporu s PamZ.¹³⁵ Novinkou je pak zmocnění stavebního úřadu podle § 250 odst. 1 písm. f) NSTavZ nařídit odstranění stavby, která nebyla dokončena v době platnosti povolení záměru podle § 198 odst. 1 NSTavZ (k této problematice podrobněji viz výše závěr kapitoly Řízení o povolení záměru podle stavebního řádu). Zatímco u nedokončené novostavby nepůjde z hlediska zájmů státní památkové péče o řešení automaticky problematické, je otázkou, jak se bude toto ustanovení aplikovat u rozsáhlých a nedokončených rekonstrukcí kulturních památek.¹³⁶

V souvislosti se zahájením řízení o odstranění stavby vyzve podle § 251 odst. 1 NSTavZ stavební úřad povinného¹³⁷ k předložení dokumentace pro odstranění stavby a dále mimo jiné k předložení závazných stanovisek dotčených orgánů, pokud jsou vyžadována podle NSTavZ nebo jiného právního předpisu. V případě nepředložení požadovaných dokladů ve lhůtě stanovené stavebním úřadem si stavební úřad opatří dokumentaci na náklady povinného a sám osloví mimo jiné dotčené orgány. U nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci nebo památkové zóně, je potřeba vydání závazného stanoviska zakotvena v § 14 odst. 2 PamZ v případě žádosti vlastníka (správce, uživatele) dotčené nemovitosti a v § 11 odst. 2, popř. § 29 odst. 2 písm. b) PamZ v případě dožádání stavebního úřadu. Protože toto ustanovení dopadá i např. na tzv. černé stavby na kulturních památkách, přichází u kulturních památek v úvahu za stejných předpokladů ustanovení § 14 odst. 1 a § 11 odst. 2 PamZ. Mnohdy předmětem nepovolených úprav není stavba

celá, ale jde jen o dílčí stavební úpravy. Na obnovení předcházejícího stavu za této situace pamatuje § 253 odst. 1 NSTavZ. V rozhodnutí o odstranění stavby může stavební úřad podle § 252 odst. 2 NSTavZ uložit povinnému, aby předložil návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení nebo ke kompenzaci případných negativních důsledků na zájmy chráněné podle NSTavZ nebo jiných právních předpisů. Nepředložil-li povinný návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, stavební úřad jej opatří na náklady povinného.

Obdobně jako v současnosti může povinný podle § 254 odst. 1 NSTavZ požádat o dodatečné povolení stavby provedené bez povolení nebo v rozporu s ním. Stejně jako dosud je možné u stavby, která nevyžaduje povolení, ale byla provedena v rozporu s právními předpisy, nenařídit odstranění stavby, pokud povinný uvedl stavbu do souladu s právními předpisy.¹³⁸ Podle § 254 odst. 4 NSTavZ lze prodloužit dobu trvání stavby, pokud do skončení doby trvání stavby nebo do 30 dnů od zahájení řízení o odstranění stavby byla podána žádost o prodloužení doby trvání stavby. Novinkou není ani to, že v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby stavební úřad podle § 255 odst. 1 NSTavZ poučí povinného o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. V případě, že ve stanovené lhůtě nebude žádost podána, nelze stavbu dodatečně povolit.

Řízení o dodatečném povolení a řízení o odstranění stavby jsou jeden celek, jak vyplývá z § 255 odst. 1 a 4 NSTavZ. Jinými slovy nejpozději podáním žádosti o dodatečné povolení stavby je zahájeno i řízení o odstranění dotčené nelegální stavby. Podstatnou změnou, kterou s sebou nese výše uvedené ustanovení, je skutečnost, že dodatečné povolení již není samostatným řízením, fakticky vnořeným do řízení o odstranění stavby,¹³⁹ ale jde o integrální součást řízení o odstranění stavby. S tím je spojena i koncovka neúspěšné snahy dosáhnout dodatečného povolení obsažená v § 257 NSTavZ, kde se konstatuje, že stavební úřad žádost o dodatečné povolení zamítne a současně v tomtéž řízení nařídí odstranění stavby.¹⁴⁰

Novinkou jsou podmínky, za kterých lze stavbu podle § 256 NSTavZ dodatečně povolit. Nestačí, že stavba splňuje obecné podmínky podle § 193 NSTavZ,¹⁴¹ ale povinný musí mimo jiné uhradit pokutu za přestupek, pokud mu byla pokuta uložena. Ačkoli je Důvodová zpráva k NSTavZ v řadě ohledů více než stručná, je paradoxní, že nejobsáhlejší je v problematice dobré víry povinného, která byla v důsledku poslanecké

■ Poznámky

zejména s charakterem území a požadavky na ochranu kulturně historických, architektonických a urbanistických hodnot v území, nemá-li obec vydán územní plán. Po přijetí ZměnZ II. však již v § 262 NSTavZ odkaz na § 193 NSTavZ chybí.

133 Předchozí úspěšné snahy Ministerstva kultury vyjádřené v jeho zásadních připomínkách k návrhu NSTavZ z listopadu 2019 tak byly přijetím ZměnZ II. negovány.

134 K této problematice např. Martin Zidek, Několik postřehů k právní úpravě demolice stavby v památkově chráněném území na žádost jejího vlastníka, *Zprávy památkové péče* 72, 2012, č. 4, s. 297–301.

135 K této problematice viz např. Pavel Půček, Vybrané dopady novely stavebního zákona z pohledu památkové péče, in: Ivana Průchová – Radek Dřevěný – Michal Janovec (edd.), COFOLA 2018. Část VII. – Památková péče v právních vztazích, Brno 2018, s. 109–125, konkrétně text na stranách 115–119. On-line dostupné na: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/46286>, vyhledáno dne 19. 11. 2023.

136 Z hlediska památkové péče nejde jen o teoretický problém. Jako jeden z typických a pro památkovou péči bolestivých příkladů lze zmínit rekonstrukci Paláce Svět v Praze, spojovaného mimo jiné s osobností Bohumila Hrabala. V tomto případě bylo stavební povolení vydáno v roce 2008 a dokončení rekonstrukce zatím není na dohled. K tomu viz např. Palác Svět, *Prázdné domy*, <https://prazdnedomy.cz/domy/objekty/detail/138-palac-svet>, vyhledáno dne 19. 11. 2023.

137 Povinným je podle § 250 odst. 2 NSTavZ vlastník stavby nebo stavebník.

138 Jde o obdobu současného § 129 odst. 4 StavZ, kdy se taková stavba nepovoluje ani dodatečně a pouze se zastaví řízení o odstranění stavby.

139 K ustanovení § 129 odst. 2 StavZ uvádí komentář tohoto zákona: „... *žádost o dodatečné povolení stavby, i kdyby měla všechny náležitosti a byla doplněna veškerými potřebnými podklady, může vyvolat účinky zahájení řízení nejdříve dnem zahájení řízení o odstranění stavby. Toto pravidlo vylučuje možnost, že by stavební úřad vedl řízení o dodatečném povolení stavby dříve, než by zahájil řízení o jejím odstranění.*“ Petr Průcha – Jana Gregorová et al., *Stavební zákon. Praktický komentář*, Praha 2017.

140 V rámci jednoho soudního sporu se tak budou případně posuzovat jak okolnosti, které vedly k zamítnutí žádosti, tak podmínky odstranění předmětné stavby. V současné době, kdy samostatně musí být napadeno rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby i rozhodnutí o odstranění stavby, bývají žaloby zamítané pro chybné postavení argumentace, která měla směřovat do věcně odlišného rozhodnutí. K této problematice viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 138/2014-45 ze dne 9. 9. 2014.

141 To ostatně platilo i dle StavZ. Ve svém rozsudku čj. 8 As 83/2011-132 ze dne 23. 7. 2012 Nejvyšší

iniciativy¹⁴² z § 256 odst. 1 NStavZ v roce 2023 vypuštěna.¹⁴³ Je třeba konstatovat, že tuto změnu lze z hlediska památkové péče označit jako jednu z velmi kontraproduktivních změn, která se v otázce dodatečného povolování staveb vrací k nevyhovujícímu řešení dosavadní úpravy. Zjednodušeně řečeno v momentě, kdy jsou nelegálně odstraněny prvky, a tedy i hodnoty, které z hlediska zájmů památkové péče dosud bránily připuštění stavby, a současně dobrá víra není podmínkou dodatečné kolaudace stavby, pak poselství zákonodárce je relativně jednoduché: Jsou problémem památkáři? Pak stačí na černo odstranit ty prvky, o které opírají památkáři své negativní postoje, a kolaudaci s ohledem na obsah stavebního práva zabránit nesmějí.¹⁴⁴

Tato úprava je tak v zásadním kontrastu s novou úpravou přijatou na toto téma nyní na Slovensku.¹⁴⁵

V případě řízení o povolení odstranění stavby i v řízení o nařízení odstranění stavby platí již zmíněný zákaz ping-pongu mezi instancemi v rámci odvolacího řízení, když ustanovení § 262 NStavZ odkazuje na již zmíněná ustanovení upravující speciálně odvolací řízení, které je popsáno výše v kapitole Odvolací řízení.¹⁴⁶

Přechodná ustanovení k problematice řešení stavebním řádem

Již výše bylo zmíněno, že míra, s jakou NStavZ přebírá dosavadní koncepci územního plánování a stavebního řádu podle StavZ, se velmi zásadně liší. Tomu odpovídá i zcela odlišná koncepce přechodných ustanovení k územnímu plánování, která byla v rámci kapitol řešících územní plánování zmiňována průběžně, a koncepce přechodných ustanovení ke stavebnímu řádu. Zatímco územní plánování se vyznačuje vysokou mírou kontinuity jak z hlediska základních nástrojů a postupů, tak z hlediska základní struktury orgánů územního plánování, v případě stavebního řádu v zásadě nežlústal v mnoha ohledech z hlediska základní koncepce StavZ kámen na kameni a tomu pak také odpovídají i přechodná ustanovení, kterým je věnována tato kapitola.

Změn § II. zásadním způsobem změnil přístup k řízením a postupům zahájeným přede dnem nabytí účinnosti NStavZ a vrátil se ke standardnímu řešení. Tato řízení a postupy budou podle § 330 odst. 1 NStavZ dokončeny podle dosavadní právní úpravy, tj. podle StavZ.¹⁴⁷ Pokud podle NStavZ záměr, u něhož bylo zahájeno řízení nebo postup před nabytím účinnosti NStavZ, již nevyžaduje povolení, pak stavební úřad toto řízení nebo postup podle § 330 odst. 2 NStavZ usnesením zastaví. NStavZ totiž

v § 329 stanoví, že namísto dokumentace podle NStavZ lze jako součást žádosti i po 1. 7. 2024 předložit dokumentaci podle StavZ. Ustanovení § 329 NStavZ popisuje, kterou dokumentaci podle stávajícího StavZ lze po 1. 7. 2024 použít pro povolení záměrů nebo pro odstranění stavby. Tuto možnost ustanovení § 329 NStavZ poskytuje stavebníkům až do 30. 6. 2027. Je tedy jasné, že otázka požadavků dokumentace podle NStavZ nemůže být tím, co by měl stavebník v řízení nebo postupu zahájeném do 30. 6. 2024, ale neukončeném do tohoto data nově doplňovat nebo předkládat, když i u řízení zahájených po 1. 7. 2024 postačí až do 30. 6. 2027 dokumentace zpracovaná podle StavZ.

NStavZ musí také současně vysvětlit, jak hledět na stávající pravomocná rozhodnutí stavebních úřadů. Podle § 330 odst. 6 NStavZ se pravomocné územní rozhodnutí o umístění stavby vydané v územním řízení anebo ve zjednodušeném územním řízení a účinný územní souhlas, účinná veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí o umístění stavby považují za rozhodnutí v části věci v řízení o povolení záměru podle NStavZ, pokud jimi byl umístěn záměr vyžadující povolení podle NStavZ. Nicméně tato rozhodnutí, tyto souhlasy nebo veřejnoprávní smlouvy ještě neopravňují stavebníka k realizaci zamýšleného záměru podle NStavZ. I tyto záměry tak bude třeba v konečném důsledku povolit podle NStavZ, ale zmíněné akty již stavebníkovi alespoň poskytují základní ochranu v podobě práv nabytých v dobré víře, které musí stavební úřady v rámci povolení záměru podle NStavZ respektovat. Výjimkou jsou ty případy, kdy záměry současně nevyžadovaly podle StavZ ohlášení nebo stavební povolení. V těchto případech se pravomocné územní rozhodnutí o umístění stavby vydané v územním řízení anebo ve zjednodušeném územním řízení, účinný územní souhlas a účinná veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí o umístění stavby považují za povolení záměru podle NStavZ.

Podle § 330 odst. 7 NStavZ se účinný společný územní souhlas, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, pravomocné stavební povolení, společné povolení, společné povolení s posouzením vlivů na životní prostředí, oznámení s certifikátem stavebního

v *míře rozestavěnosti stavby nestanoví stavební zákon jako rozhodné při úvaze o splnění podmínek pro její dodatečné povolení.* Tento závěr bude platný i nadále.

142 Viz Pozměňovací návrhy obsažené v usnesení garančního výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj č. 65 ze 17. schůze konané dne 2. března 2023 (tisk 330/6), část q) černé stavy, bod č. 1, viz Sněmovní tisk 330/6 Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 330/0, *Digitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?o=9&ct=330&ct1=6>, vyhledáno dne 1. 7. 2023.

143 Jednou z podmínek obsažených v § 256 odst. 1 při schválení NStavZ bylo i to, že povinný byl povinen prokázat, že jednal v dobré víře. V otázce nesení břemene prokázání jednání v dobré víře je důvodová zpráva NStavZ relativně obsáhlá a zejména v otázce, co již za jednání v dobré víře považovat nelze, velmi podrobná. Srov. Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36), K § 254 až K § 256 (Dodatečné povolení).

144 Nejde o teoretický problém. Jen v letech 2006–2013 v památkové zóně Karlovy Vary postupovali stavebníci takto hned dvakrát, a to v jednom případě šlo dokonce o kulturní památku, ze které zbyla jen část čelní fasády, k tomu viz např. DB: Karlovarská firma Eden Group zbourala památkově chráněný dům, *Archiweb*, 18. 7. 2006, <https://www.archiweb.cz/n/home/db-karlovarska-firma-eden-group-zbourala-pamatkovke-chroneny-dum>, vyhledáno dne 1. 7. 2023. – Též Ivana Kalinová, To je síla. Z dalšího domu v centru lázní zbylo jen torzo, *deník.cz*, 25. 6. 2013, <https://www.denik.cz/karlovarsky-kraj/to-je-sila-z-dalsiho-domu-v-centru-lazni-zbylo-jen-torzo-20130625.html>, vyhledáno dne 1. 7. 2023. Ani námítky Ministerstva kultury uplatněné k předmětnému pozměňovacímu návrhu při jeho projednání v garančním výboru postoj Poslanecké sněmovny nezvratily. Nelze na druhou stranu konstatovat, že by si tohoto deficitu zákonodárci nebyli vědomi. Nicméně tato znalost schválení úpravy nezabránila.

145 Podle § 52 odst. 4 písm. d) slovenského zákona č. 201/2022 Z. z., o výstavbe, ve znění zákonů č. 205/2023 Z. z. a č. 272/2023 Z. z. stavební úřad nařídí vlastníkovi stavby odstranění stavby nebo její části, změny stavby anebo stavební úpravy provedené nepovolenými stavebními pracemi. S možností dodatečného povolení stavby slovenský zákon o výstavbě nepočítá vůbec, viz Zákon č. 201/2022 Z. z., Zákon o výstavbe, *Zákony pre ľudí.sk*, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2022-201>, vyhledáno dne 2. 11. 2023.

146 Zejména ve vztahu k řízení o nařízení odstranění stavby má o aplikaci apelačního principu Josef Vedral zásadní pochybnosti (pozn. 115).

147 Ve stejném duchu však překvapivě nejsou koncipována přechodná ustanovení Změn § I., která naopak pro dokončení postupu dotčených orgánů stanoví jako rozhodnou novou úpravu. Nic na tom nezměnil ani čl. XXXIII Změn § II.

■ Poznámky

správní soud uvádí, že „nelze tvrdit, že je třeba stavbu dodatečně povolit proto, že stavba splňuje všechny technické nároky. Obdobně je tomu v případě tvrzení, že je stavba téměř dokončena. Ani kritérium spočívající



4

inspektora stavebního záměru, vydaný regulační plán nahrazující stavební povolení a účinná veřejnoprávní smlouva nahrazující stavební územní rozhodnutí a stavební povolení považují za povolení záměru podle NStavZ.

Obdobný převod pak § 330 odst. 8 NStavZ předpokládá pro pravomocné územní rozhodnutí o změně využití území, územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků nebo územní rozhodnutí o ochranném pásmu.

Závazná stanoviska, stanoviska, souhlasy, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů, stanoviska vlastníků veřejné dopravní nebo technické infrastruktury a jiná vyjádření vydaná před 1. 7. 2024 se podle § 330 odst. 9 NStavZ považují za podklady pro vydání rozhodnutí v řízeních podle NStavZ.

Na závěr této kapitoly lze ještě lakonicky v souladu s § 330 odst. 10 NStavZ konstatovat, že kolaudační souhlas se považuje za kolaudační rozhodnutí podle NStavZ.

Nepředvídaný nálezu a mimořádné postupy

Ustanovení § 266 NStavZ řeší situaci, kdy při postupu podle NStavZ nebo v souvislosti s ním dojde k nepředvídanému archeologickému nebo paleontologickému nálezu nebo nálezu kulturně cenného předmětu, detailu stavby nebo chráněné části přírody. V takovém případě je stavebník povinen neprodleně oznámit nález stavebnímu úřadu. Stavebník je současně také povinen práce v místě nálezu přerušit, učinit opatření nezbytná k tomu, aby nález nebyl poškozen nebo zničen. V tomto směru jde o povin-

nosti, které měl stavebník i podle StavZ. Nově má stavebník v souvislosti s nálezem učinit záznam do stavebního deníku,¹⁴⁸ který obsahuje čas a okolnosti nálezu, datum oznámení stavebnímu úřadu a popis provedených opatření. Na rozdíl od dosavadní úpravy již NStavZ neřeší možnost převedení výše uvedených povinností smluvně na stavebního podnikatele.¹⁴⁹

Stavební úřad do 30 dnů od oznámení nálezu v dohodě s dotčeným orgánem stanoví podmínky k ochraně nálezu. Podle § 266 odst. 2 NStavZ může jít o rozhodnutí vydané na místě¹⁵⁰ nebo rozhodnutí vydané jako první úkon v řízení.¹⁵¹ Závěrečná věta v § 266 odst. 2 NStavZ současně konstatuje, že stavební úřad může provést ohledání na místě.

Ustanovení § 266 odst. 3 NStavZ zakotvuje tzv. klauzuli rebus sic stantibus: stavební úřad může v součinnosti s dotčeným orgánem na základě oznámení nálezu provést nové řízení a vydat nové povolení záměru. Stavební úřad tedy i s ohledem na § 266 odst. 4 NStavZ může fakticky změnit, ale nikoli zrušit povolení záměru.

Dotčeným orgánem památkové péče je obecní úřad obce s rozšířenou působností [podle § 29 odst. 2 písm. e) PamZ] při provádění obnovy kulturní památky nebo prací na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu podle § 17 PamZ, Kancelář prezidenta republiky [podle § 27b odst. 1 PamZ] pro území národní kulturní památky Pražský hrad a krajský úřad [podle § 28 odst. 2 písm. e) PamZ] při provádění obnovy národní kulturní památky

Obr. 4. Palác Svět, stav rekonstrukce v lednu 2024. Po mnohaleté nečinnosti proběhla v roce 2018 částečná oprava fasády, izolace střech a vyplnění okenních otvorů. Pak ale práce opět utichly a konec rekonstrukce zůstává v nedohlednu. Foto: Vilem Faltýnek, 2024.

a pro ostatní případy, není-li dotčeným orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo Kancelář prezidenta republiky.

Jde-li o nález mimořádného významu, může Ministerstvo kultury podle § 266 odst. 4 NStavZ rozhodnout o tom, že jde o nález mimořádného významu, a může jej současně prohlásit za kulturní památku, a to z moci úřední bez předchozího návrhu Akademie věd ČR, který jinak předpokládá § 3 odst. 1 PamZ. Stejně jako dosud lze nicméně soudit, že § 266 odst. 4 NStavZ představuje zvláštní úpravu vůči § 3 odst. 1 PamZ, a že tedy lze v tomto případě prohlásit archeologický nález za kulturní památku i bez návrhu Akademie věd ČR.¹⁵² Ministerstvo kultury je podle § 266 odst. 4 NStavZ povinno do 30 dnů od podání podnětu informovat stavební úřad o svém postupu. Ministerstvo kultury může současně stanovit požadavky na změnu nebo v tomto případě i zrušení vydaného rozhodnutí o povolení stavby. Ze zmíněného ustanovení nevyplývá, jakou formou by toto stanovení požadavků mělo proběhnout,¹⁵³ ale z hlediska kontextu zmíněného ustanovení a adresáta případného stanovení požadavků, tj. stavebního úřadu, lze usoudit, že by mělo jít o neformální přepis, a nikoli o rozhodnutí nebo závazné stanovisko. Z hlediska terminologie použité v § 266 odst. 3 a 4 je třeba konstatovat, že pojmově

■ Poznámky

148 Podrobnosti k obsahu a vedení stavebního deníku upravuje § 166 NStavZ.

149 Viz § 176 odst. 1 věta druhá StavZ.

150 Viz § 67 odst. 3 a § 72 SpŘ.

151 Vzhledem ke skutečnosti, že jde nesporně o řízení z moci úřední, lze v tomto případě uvažovat o tom, že by mohly být povinnosti uloženy formou příkazu podle § 150 SpŘ. Zda má jít o úmyslnou odchylku od obecné úpravy obsažené ve SpŘ, není zřejmé ani ze samotného NStavZ, ani z Důvodové zprávy k NStavZ. Srov. Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36).

152 Ke stávající úpravě blíže viz např. Zídek – Tupý – Klusoň (pozn. 11), s. 389–395.

153 V tomto směru nic neříká ani Důvodová zpráva k NStavZ. Srov. Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 37).

jde o stejný typ rozhodnutí stavebního úřadu, byť v odstavci 3 se hovoří o „povolení záměru“ a v odstavci 4 o „povolení stavby“.

Jako důsledek postupů upravených v § 266 NSTavZ mohou stavebníkovi vzniknout náklady, které by mu jinak nevznikly. Ustanovení § 266 odst. 6 NSTavZ mu proto dává možnost uplatnit nárok na náhradu těchto nákladů u dotčeného orgánu podle odstavce 3 zmíněného ustanovení, jehož součinností bylo třeba k vydání nového povolení záměru. Byl-li nález prohlášen za kulturní památku a povolení stavby bylo v důsledku toho změněno nebo zrušeno, může stavebník uplatnit tento nárok u Ministerstva kultury. Pro uplatnění nároku na náhradu nákladů má stavebník v obou případech šestiměsíční promlčecí lhůtu ode dne nabytí právní moci povolení stavebního úřadu, na jehož základě stavebníkovi náklady vznikly. Po marném uplynutí zmíněné lhůty nárok na náhradu zaniká. Ačkoli o tom zmíněné ustanovení nehovoří, lze předpokládat, že tento nárok by měl stavebník i v případě, kdy by s ohledem na požadavky Ministerstva kultury bylo rozhodnutí o povolení stavby zrušeno.¹⁵⁴

Režim § 266 NSTavZ se ovšem týká pouze nepředvídaných nálezu, ke kterým došlo při postupu podle NSTavZ. Netýká se tedy automaticky nálezu, k nimž došlo při provádění archeologických výzkumů (§ 22 PamZ). Netýká se ani těch nálezu, které jsou sice náhodné, ale došlo k nim při postupech, které NSTavZ neupravuje – například při zemědělských či lesnických pracích, ale také při činnostech, které NSTavZ nereguluje, což je například provádění drobných staveb (§ 171 NSTavZ). Na takové náhodné nálezy se vztahuje § 23 odst. 2 až 4 PamZ.

Ustanovení § 263 NSTavZ upravuje mimořádné opatření pro případ bezprostředně hrozící živelní pohromy nebo závažné havárie. NSTavZ pro tyto stavy používá legislativní zkratku „mimořádná událost“. V takovém případě se mohou opatření, jimiž se předchází bezprostředně hrozícím důsledkům mimořádné události nebo jimiž se čelí účinkům těchto událostí a zabránit se ohrožení života nebo zdraví osob, zahájit i bez předchozího povolení stavebního úřadu, kterému se provádění těchto opatření pouze oznámí. Na základě oznámení zahájení provádění těchto opatření může stavební úřad podle § 263 odst. 4 NSTavZ rozhodnout o možných zjednodušených regulace spojené s prováděním těchto opatření.¹⁵⁵ Ustanovení § 264 upravuje zjednodušené postupy pro obnovu staveb nebo terénních úprav poškozených mimořádnou událostí. Ustanovení § 265 odst. 1 NSTavZ omezuje aplikaci obou výše uvedených ustanovení a jejich aplikaci vylučuje v případech, kdy má mimo-

řádná událost původ v zaviněném konání nebo opomenutí stavebníka nebo vlastníka pozemku nebo stavby.¹⁵⁶

Stavební kontrola a opatření k nápravě ve věcech stavebního řádu

Pod státním stavebním dohledu podle stavebního zákona z roku 1976 a dozoru podle StavZ mohou podle § 291 a násl. NSTavZ stavební úřady vykonávat stavební kontrolu. Podle § 292 odst. 1 NSTavZ stavební úřad provádí kontrolu za účelem zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných NSTavZ. V této souvislosti konstatuje důvodová zpráva, že účelem kontroly je, aby byl záměr prováděn v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního zákona, aby byl užíván jen k účelu určenému dle zákona, aby neohrožoval mimo jiné zájmy státní památkové péče nebo archeologické nálezy.¹⁵⁷ Na podnět dotčeného orgánu zahájí stavební úřad kontrolu vždy. Současně však platí princip známý již ze StavZ,¹⁵⁸ že ke kontrole podmínek k ochraně dotčených veřejných zájmů na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu je příslušný tento dotčený orgán a stavební úřad mu poskytne potřebnou součinnost ke kontrole těchto podmínek. Toto zmocnění orgánů památkové péče se již dnes promítá pro krajský úřad v § 28 odst. 2 písm. g) PamZ a pro obecní úřad obce s rozšířenou působností v § 29 odst. 2 písm. i) PamZ.

Stavební úřad je oprávněn k účasti na stavební kontrole přizvat relativně široký okruh osob, zejména stavebníka a vlastníka stavby, přičemž výzva podle § 292 odst. 3 NSTavZ musí být písemná a doručena minimálně s pětidenním předstihem. Velmi významným oprávněním je to, že podle § 292 odst. 4 NSTavZ stavební úřad může v rámci kontroly ústně vyzvat kontrolovanou osobu k odstranění zjištěných nedostatků a stanovit jí k tomu přiměřenou lhůtu, což zaznamená v protokolu.¹⁵⁹ Tímto krokem NSTavZ vybočuje z obecné úpravy obsažené v KontrolŘ. NSTavZ totiž předpokládá subsidiární aplikaci obecného právního předpisu, který reguluje problematiku kontroly a jejího provádění – tj. zmíněného KontrolŘ. Tento fakt představuje posun oproti stávající právní úpravě ve StavZ, který subsidiární použití KontrolŘ vylučoval.¹⁶⁰ Další speciální úpravu k uvedenému KontrolŘ obsa-

3. února 2021 k vládnímu návrhu stavebního zákona, *Digitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=184507>, vyhledáno dne 19. 11. 2023. Pozměňovací návrh mimo jiné předpokládal, že nárok na náhradu nákladů by se uplatňoval výlučně u Ministerstva kultury, a to i v případě paleontologického nálezu nebo nálezu chráněné části přírody. Na tento pozměňovací návrh reagoval pozměňovací návrh poslance Lubomíra Zaorálka, který navrhoval zakotvit princip uplatňování náhrad tak, jak je obsažen v aktuálním znění § 266 odst. 5 NSTavZ, srov.: Pozměňovací návrh poslance PhDr. Lubomíra Zaorálka k vládnímu návrhu stavebního zákona, *Digitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=188023>, vyhledáno dne 26. 10. 2023. V rámci třetího čtení tedy předmětné ustanovení doznalo hned dvou změn, když byl nejdříve schválen výše zmíněný komplexní pozměňovací návrh a následně i návrh poslance Lubomíra Zaorálka. Lze tak konstatovat, že i tento fakt se nesporně podepsal na minimálně terminologické nekonzistenci ustanovení § 266 NSTavZ jako celku.

155 Stavební úřad může např. upustit od vydání povolení stavby nebo zařízení, povolení změny využití území nebo povolení odstranění stavby.

156 Jde o stejný princip, který podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 380/2018-31 ze dne 11. 2. 2021 omezuje aplikaci krajní nouze v přestupkovém řízení. Podle zmíněného rozsudku není možné dovolat se krajní nouze přinejmenším tehdy, pokud osoba vyvolá nebezpečnou situaci úmyslně. Pakliže jednající osoba se vznikem nebezpečné situace výslovně počítá a chce ji vyvolat (úmysl přímý), nebo je vznik nebezpečné situace vysoce pravděpodobný a jednající osoba je smířena s tím, že tato situace nastane, pak není možné, aby se dovolala vyloučení protiprávnosti jednání, jež vedlo k odvrácení nebezpečí přímo hrozícího zájmu chráněnému zákonem, z důvodu krajní nouze. Její úmyslné jednání totiž bylo prvotní příčinou toho, že vznikla potřeba nebezpečí odvrátit. Institut krajní nouze je dobrodíním pro toho, kdo se při odvrácení nebezpečí dopustí jinak protiprávního činu. Bylo by proti smyslu a účelu krajní nouze a v rozporu se zásadou, dle které nikdo nemůže těžit ze svého úmyslného protiprávního jednání, aby se vyloučení protiprávnosti jednání mohl dovolávat ten, kdo jednal přinejmenším v nepřímém úmyslu, že nebezpečná situace nastat může.

157 Viz Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36), K § 291 (Kontrola), s. 365.

158 Viz § 4 odst. 6 StavZ.

159 Jde o speciální úpravu k úpravě obsažené v KontrolŘ. Ukládání opatření spojuje § 19 odst. 1 KontrolŘ pouze s kontrolou výkonu státní správy.

160 Viz Vládní návrh stavebního zákona (pozn. 36), K § 290 (Kontrola ve věcech stavebního řádu, Stavební kontrola), s. 364.

■ Poznámky

154 Toto ustanovení bylo mimo jiné předmětem komplexního pozměňovacího návrhu obsaženého v usnesení hospodářského výboru. Srov. 1008/7. Usnesení hospodářského výboru č. 355 ze dne

huje § 293 NStavZ, který řeší vstup na pozemek a do stavby.¹⁶¹

I bez vazby na provádění kontroly může stavební úřad podle § 294 odst. 1 NStavZ zakázat stavební nebo montážní činnost, odstraňování záměru¹⁶² nebo užívání záměru. Předpokladem je, že takový postup byl prováděn v rozporu s NStavZ nebo jinými právními předpisy, mezi které patří i PamZ. Stavební úřad může zákaz vydat podle § 294 odst. 2 NStavZ v řízení na místě. Totéž ustanovení zakotvuje, že odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Podle § 294 odst. 3 NStavZ může stavební úřad současně spolu se zákazem uložit další opatření a stanovit lhůtu k jejich provedení.

Podle § 295 NStavZ může stavební úřad opět i bez vazby na výkon stavební kontroly uložit opatření k nápravě. I v tomto případě nejde o opatření, která by dosavadní StavZ neznal, i když nebyla upravena svodně v jednom ustanovení,¹⁶³ jak to nyní předpokládá NStavZ. Stavební úřad může podle § 295 NStavZ uložit povinnost provést udržovací práce, zejména v případě nedostatečné údržby stavby. Stavební úřad může uložit i povinnost provést nezbytné úpravy stavby,¹⁶⁴ a to mimo jiné pro ochranu kulturně historických, archeologických, architektonických a urbanistických hodnot.¹⁶⁵ Uložit lze i provedení nutných zabezpečovacích prací, zejména v případě, že jsou záměrem ohroženy životy nebo zdraví osob nebo zvířat. Rovněž je možné nařídit neodkladné odstranění záměru,¹⁶⁶ zejména v případě, že jsou záměrem ohroženy životy nebo zdraví osob nebo zvířat a záměr hrozí zřícením nebo sesuvem. Stavební úřad může také nařídit vyklizení stavby v případě, že jsou závadami na stavbě ohroženy životy nebo zdraví osob nebo zvířat, anebo mají být nařízeny nutné zabezpečovací práce nebo se současně rozhoduje o neodkladném odstranění záměru.

Zejména tři poslední případy mohou patřit až ke krajním situacím, kdy může stavební úřad podle § 295 odst. 5 NStavZ vydat rozhodnutí i v řízení na místě. Odvolání proti takovému rozhodnutí nemá podle NStavZ odkladný účinek. Zajímavou okolností je skutečnost, že zřejmě vydat rozhodnutí v řízení na místě bude možné jen v rámci stavební kontroly, a nikoli mimo ni, jak by mohlo z úvodu § 295 NStavZ vyplývat. Důvodem je skutečnost, že v případě ústního vyhlášení rozhodnutí se písemné potvrzení uvede jako součást protokolu o kontrole. Písemné potvrzení obsahuje náležitosti rozhodnutí podle § 68 SpŘ, ale § 67 odst. 3 SpŘ o písemném potvrzení ústně vyhlášeného rozhodnutí se nepoužije. I tímto krokem tak NStavZ vybočuje z již zmíněné úpravy KontrolŘ, který upravuje pro-

cesní stránku kontroly a ukládání nápravných opatření v rámci kontroly naopak vylučuje, byť zde jde spíše o formu zaznamenání existence povinnosti uložené v samostatném řízení, které je ovšem s průběhem kontroly nedílně spjato. Lze se tak domnívat, že obsah povinností uložených opatřeními podle § 295 NStavZ nemůže být součástí námitek proti kontrolnímu protokolu podle § 13 KontrolŘ, když NStavZ v této souvislosti předpokládá jiný opravný prostředek v podobě odvolání, které nemá odkladný účinek. NStavZ nerozlišuje, zda stavba požívá památkové ochrany: zájem na ochraně života a zdraví tedy obdobně jako StavZ staví NStavZ mimo jiné i nad zájmy státní památkové péče, když součinnost s dotčenými orgány stejně jako podle StavZ není předpokládána.

Hrozí-li nebezpečí z prodlení, zajistí stavební úřad podle § 296 NSTavZ provedení nařízeného opatření k nápravě prostřednictvím osoby, která je podle jiného právního předpisu oprávněna k provedení nařízených prací. Při stanovení této osoby vylučuje NSTavZ použití zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Této osobě může stavební úřad provedení opatření k nápravě nařídít rozhodnutím, které může být vydáno jako první úkon stavebního úřadu v řízení. Náklady na provedení opatření k nápravě nese vlastník stavby (zde pojem záměr NSTavZ nepoužívá) nebo pozemku, na kterém se nachází záměr (nikoli stavba, zde tedy NSTavZ hovoří opět o záměru). NSTavZ upřednostňuje dohodu mezi vlastníkem a osobou zajišťující provedení nápravného opatření. Teprve když k dohodě nedojde, uhradí náklady opatření k nápravě stavební úřad a rozhodnutím uloží vlastníkovu náklady uhradit stavebnímu úřadu. Kdo ze stran případné dohody má mít iniciativu, kdy a kdo prokazuje, že k dohodě nedošlo, NSTavZ neřeší. Nicméně lze konstatovat, že primárně půjde tato iniciativa za osobou, které stavební úřad nařídil opatření provést a s provedením opatření jí tak zakládá další povinnost, ač přímý vztah s vlastníkem reálně mít nemusí a oslovena byla stavebním úřadem.

V souvislosti s opatřením k nápravě může stavební úřad podle § 294 odst. 4 NStavZ nařídít vlastníkově záměru (zde již ne stavby) nebo pozemku, na kterém se nachází záměr, zpracování projektové dokumentace nebo jiných podkladů, pokud je to k provedení opatření třeba. Nedostojí-li vlastník ve stanovené lhůtě této povinnosti, obstará tyto podklady stavební úřad a následně vlastníkově rozhodnutím uloží povinnost uhradit náklady na jejich obstarání. I toto je postup, který dosavadní StavZ upravoval obdobně v § 137 odst. 4. Nicméně v této souvislosti

jž NStavZ nehovoří o stavebním příspěvku, se kterým počítal navazující § 138 StavZ.

Ustanovení § 297 NStavZ pamatuje na skutečnost, že v některých případech lze opatření k nápravě realizovat ze sousedního pozemku

■ Poznámky

161. Rozsah tohoto oprávnění je relativně značný, a je tak do budoucna otázkou, zda tato úprava nekoliduje s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8. K tomu např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 5. 2019 ve věci č. 66554/14 – Halabi proti Francii. Viz Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, *Databáze vybraných rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva*, [http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/0/AE93C93E3ADA66C6C-1258496002D33CC/\\$file/Halabi%20proti%20Francii_anotace.pdf?open&](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/0/AE93C93E3ADA66C6C-1258496002D33CC/$file/Halabi%20proti%20Francii_anotace.pdf?open&), vyhledáno dne 24. 10. 2023. Nejde však jen o konflikt se zmíněnou úmluvou, ale v této souvislosti lze odkázat i na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017, viz též Ondřej Vícha, *Vybrané ústavně právní aspekty kontrol lokálních tenišť a plateb poplatků za komunální odpad, České právo životního prostředí* 17. 2017, č. 2, s. 122–133.

162 Vzhledem k vymezení pojmu záměr podle § 4 NStavZ, který se mimo jiné rozumí „změna využití území, dělení nebo scelování pozemků a stanovení ochranného pásma“, vazba uvedená v § 294 odst. 1 NStavZ působí zmatečně, neboť lze těžko uvažovat o odstraňování záměru, kterým se rozumí např. změna využití území, dělení nebo scelování pozemků. Také spojení „užívání záměru“, který by spočíval ve stanovení ochranného pásma, je zcela matoucí. Jak lze užívat, popř. odstraňovat záměr, který je ochranným pásmem? Jak tento záměr může hrozit zřícením? Byl tak zvolen pojem, který s ohledem na nestavební záměry působí v celkovém kontextu nesmyslně. Pravděpodobně by se mělo jednat o stavbu, popř. terénní úpravu.

163 Viz § 135, § 136, § 137, § 139 a § 140 StavZ.

164 ZměnZ II. alespoň ve vztahu k § 295 odst. 1 písm. b) nahradil pojem „záměr“ pojmem „stavba“. Alespoň v tomto ustanovení tak byla odstraněna ne-
logičnost, která je rozebrána v poznámce pod čarou
č. 162. Na druhou stranu ZměnZ II. nebyl v tomto
směru důsledný.

165 Změn Z II. pojal okruh hodnot širěji než NStavZ v době svého schválení, který v roce 2021 v této souvislosti zmiňoval pouze hodnoty architektonické a archeologické.

166 ZměnZ II. nebyl při nahrazování pojmu „záměr“ pojmem „stavba“ v § 295 NSTavZ důsledný, a tak zjevná nelogičnost rozebraná výše v poznámce pod čarou č. 162 zůstala v odstavci 1 písm. d) zmíněného ustanovení i nadále zachována.

nebo stavby, a umožňuje rozhodnout, aby vlastník takového pozemku nebo stavby (v tomto případě opravdu vlastník stavby, a nikoli záměru) strpěl provedení takového opatření. Současně podle téhož ustanovení může z moci úřední nebo na žádost vlastníka stavby nebo pozemku, na němž se záměr (v tomto případě nikoli stavba) nachází, uložit opatření na sousedním pozemku nebo stavbě přiměřené okolnostem.

V případě řízení popsanych v této kapitole NStavZ tzv. ping-pong v rámci odvolacího řízení nevylučuje. V těchto případech tedy odvolací orgán může napadané prvoinstanční rozhodnutí zrušit a věc vrátit k opětovnému projednávání.¹⁶⁷

Posun účinnosti NStavZ a přechodné období

NStavZ měl nabytí účinnosti 1. 7. 2023, byl však mimo jiné novelizován ZměnZ II. Bodem 15 části třicáté ZměnZ II. byla posunuta účinnost NStavZ na 1. 1. 2024. Bez zajímavosti není ani skutečnost, že sám ZměnZ II. nabytí účinnosti právě 1. 7. 2023 a ve Sbírce zákonů byl publikován dne 5. 6. 2023. Nicméně lze konstatovat, že NStavZ navzdory původnímu záměru nabytí účinnosti 1. 1. 2024.

Ačkoli se zrovna otázka nabytí účinnosti jeví v tomto případě jako relativně jednoznačná, opak je pravdou. Dne 30. 6. 2022 byl totiž ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 195/2022 Sb., kterým se mění NStavZ. Tato novela především částečně odsunula účinnost NStavZ a sama nabyla účinnosti dne 1. 7. 2022. Tento zákon však výslovně nic nemění na účinnosti ZměnZ I., který mimo jiné v souvislosti s přijetím NStavZ změnil i PamZ.

Do problematiky nejen památkové péče vstoupila tato úprava nepřímou, a to prostřednictvím § 334a odst. 3 NStavZ, který zní:

„Ve věcech týkajících se záměrů podle tohoto zákona se v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů s výjimkou věcí týkajících se vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb.“

Přechodným obdobím podle § 334a odst. 1 NStavZ je období od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024. Podle § 334a odst. 3 NStavZ pro přechodné období přicházely v úvahu následující situace:

a/ u věcí týkajících se záměrů podle NStavZ, které spadaly mezi vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 NStavZ,¹⁶⁸ se NStavZ a změny obsažené ve ZměnZ I. a ve ZměnZ II., které měnily ostat-

ní související zákony včetně PamZ, aplikovaly s účinností od 1. 1. 2024,

b/ u věcí týkajících se záměrů podle NStavZ, které nespádaly mezi vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 tohoto zákona, se NStavZ a změny obsažené ve ZměnZ I. a ve ZměnZ II., které měnily ostatní související zákony včetně PamZ, aplikovaly až s účinností od 1. 7. 2024; v přechodném období se používala v těchto věcech úprava dosavadního StavZ a dosavadní úprava obsažená v tzv. složkových právních předpisech, tj. i v PamZ, ve znění před nabytím účinnosti ZměnZ I. a ZměnZ II.,

c/ u ostatních věcí se změny obsažené ve ZměnZ I. a ve ZměnZ II. aplikovaly s účinností od 1. 1. 2024.¹⁶⁹

Potřeba vysvětlení výše uvedených principů napříč obory vyvolala přijetí Společného stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva zemědělství, Ministerstva dopravy, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva kultury, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva průmyslu a obchodu a Státní báňské správy k aplikaci § 334a NStavZ.¹⁷⁰ Je třeba konstatovat, že paradoxně spornější je aplikace přechodného období na předpisy, které řeší dotčené veřejné zájmy, než na samotnou problematiku stavebního práva.¹⁷¹

Výrazně jednodušší úprava přechodného období platí pro oblast územního plánování. Podle § 334a odst. 2 NStavZ se ve věcech týkajících se územního plánování v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů.

Závěrem

Výše uvedený text zdaleka nevyčerpává problematiku řešenou NStavZ a současně je třeba konstatovat, že hodnotit v této fázi NStavZ jako celek ještě úplně nelze. I přes mnohdy kritický postoj k zákonu jako celku bylo a mnohdy i je v NStavZ možné nalézt oproti dosavadní právní úpravě dílčí pozitiva. Některá hned s přijetím ZměnZ II. zmizela a některá byla možná i posílena, jak se snaží zejména v poznámkách pod čarou tento článek rovněž glosovat. Je otázka, co s těmito zbývajícími pozitivy udělá reakce na první aplikační zkušenosti a mnohdy až horečná touha politické reprezentace úpravu stavebního práva průběžně a hlavně okamžitě vylepšovat.¹⁷² Tento stav už je vnímán kriticky i Senátem Parlamentu ČR, když v souvislosti s přijetím aktuálně poslední novely NStavZ Senát vyjádřil:

„... nelibost nad živelnými poslaneckými změnami ve vládním návrhu zákona, jejichž dů-

sledkem je návrh rozsáhlých a závažných změn nejen v liniovém zákoně, ale i v řadě dalších zákonů, přičemž mnohé ze změn nemají s vládním návrhem zákona věcnou souvislost a důvodů, které vedly k jejich přijetí, se lze jen dohadovat; [Senát] žádá Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, aby ve své zákonodárné činnosti dbala na dodržování ústavních mezí a principů dobrého zákonodárství.“¹⁷³

■ Poznámky

167 Toto je zjevně typ řízení, který není studií Světové banky Doing Business sledován z hlediska rychlosti řízení. Jinak zásadně kritizovaný instanční ping-pong u nápravných opatření nejen v mezinárodním srovnání zjevně nevádí. Srov. Dealing with Construction Permits, The World Bank. Doing Business Archive, <https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>, vyhledáno dne 24. 10. 2023.

168 ZměnZ III. novelizoval přílohu č. 3 NStavZ a k datu nabytí účinnosti NStavZ opětovně rozšířil okruh záměrů zařazených do této přílohy. Jako perličku je třeba připomenout, že úprava NStavZ nabyla účinnosti 1. 1. 2024 a ZměnZ III. byl publikován ve Sbírce zákonů v pátek 29. 12. 2023. Tedy legisvakanční lhůta připadla na sobotu a neděli 30. a 31. 12. 2023.

169 Od 1. 1. 2024 tak např. přestalo platit zákonné časové omezení plánů ochrany podle § 6a odst. 2 PamZ, nebo naopak začalo platit, že archeologický výzkum na území národní kulturní památky Pražský hrad provádí výlučně Archeologický ústav.

170 Viz Územní rozhodování a stavební řád, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad>, vyhledáno 26. 10. 2023.

171 Na úseku památkové péče lze odkázat např. na články Zídek (pozn. 47) nebo Martin Zídek, Nepřímé novely v památkové péči, *Správní právo* 55, 2022, č. 7–8, s. 386–407.

172 Může působit až úsměvným dojmem, že touze po neustálém vylepšování neušel po schválení NStavZ ani stávající StavZ, který byl od přijetí NStavZ v roce 2021 novelizován třikrát a část poslední novelizace, která je součástí ZměnZ III., StavZ nabyla účinnosti 31. 12. 2023, tj. v den zrušení StavZ, a část téže novely StavZ nabyla účinnosti 1. 1. 2024, tj. až po zrušení StavZ. O ústavní konformitě poslední novely StavZ lze mít minimálně v tomto ohledu zásadní pochybnost.

173 K usnesení Senátu č. 307 z 19. schůze konané dne 29. listopadu 2023, přijatému v souvislosti s projednáváním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění

Současné nám dosud chybí prováděcí předpisy a o mnohém možná v rozporu s přáním zákonodárce rozhodne až zmíněná aplikační praxe. Zatímco dosavadní StavZ byl v době svého přijetí jakýmsi tréninkovým polem pro tehdy nový SpŘ a takřka nebylo novinky obsažené ve SpŘ, která by do StavZ nebyla zakomponována, naopak NSTavZ je na řadě míst prospikována vylukami ze SpŘ a speciálními, byť mnohdy kusými procesními úpravami. Až aplikační praxe dá odpověď na otázku, zda mnohé odchylky od SpŘ vlastně nepředstavují problém, se kterým se státní památková péče nepříjemně srazila v roce 2005.¹⁷⁴ Navíc konečkonců i stávající StavZ se po řadu let potýkal s tím, že nejen stavební úřady velmi pomalu opouštěly zažitou praxi spojenou se stavebním zákonem z roku 1976 a vlastní StavZ začala aplikační praxe navzdory datu nabytí účinnosti tohoto zákona používat v plné šíři reálně až mnohem později. Bez zajímavosti pak není ani skutečnost, že některé významné otázky, jako je třeba forma podmiňujícího aktu dotčeného orgánu a možnosti jeho soudního přezkumu, vyřešily soudy až v závěru platnosti stávajícího StavZ.¹⁷⁵

Tento článek představuje některá zákoutí nové právní úpravy z pohledu relativně úzce zaměřeného zájmu státní památkové péče a i v rámci tohoto zaměření se dá konstatovat, že vlastně spíše klouže po povrchu problémů. Na druhou stranu se však snažil představit NSTavZ v co možná nejkomplexnější podobě a snad tak umožní, aby na něj navázaly další články, které jednotlivé dílčí problémy popíší ve větší hloubce, ale již bez potřeby představovat normu jako celek.

JUDr. Martin ZÍDEK

Odbor památkové inspekce,

Ministerstvo kultury ČR

martin.zidek@mkcr.cz

■ Poznámky

pozdějších předpisů, a další související zákony, viz Sněmovní tisk 410. Novela z. o urychlení výstavby dopravní infrastruktury – EU, *Digitální repozitář PS PČR*, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=410>, vyhledáno dne 24. 12. 2023.

¹⁷⁴ Svým nálezem, publikovaným pod č. 240/2005 Sb., zrušil Ústavní soud jako protiústavní část PamZ, která upravovala v porovnání s vylukami SpŘ v NSTavZ ještě rozsáhlejší vyluku tehdy platného správního řádu č. 71/1967 Sb. v rámci řízení o prohlášení věci za kulturní památku.

¹⁷⁵ Až rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 171/2020 – 36 ze dne 29. 10. 2021 jednoznačně i pro oblast památkové péče deklaroval, že na závazné stanovisko dotčeného orgánu podle § 149 SpŘ může navazovat úkon stavebního úřadu přezkoumatelný soudem, jakým je územní souhlas podle StavZ. Předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 241/2017 – 33 ze dne 29. 1. 2018 v této věci konstatoval, že územní souhlas není rozhodnutím, ale jiným úkonem dle části IV. SpŘ a že závazné stanovisko orgánu památkové péče je rozhodnutím, které je samostatně přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Tím ale byla popřena judikatura téhož soudu k téže problematice na úseku životního prostředí. Jinými slovy rozhodně nikoli marginální otázka formy podmiňujícího aktu dotčeného orgánu pro souhlasy stavebního úřadu a jeho přezkumu v rámci správního soudnictví byla správními soudy dořešena ani ne rok před přijetím NSTavZ, tj. cca 2 roky před plánovaným zrušením dosavadního StavZ a skoro 15 let od nabytí jeho účinnosti. K tomu např. Martin Zídek, *Závazné stanovisko v památkové péči II.*, *Správní právo* 55, 2022, č. 5, s. 257–306.

K záměru výstavby větrných elektráren v blízkosti Rožmberka nad Vltavou

V době, kdy civilizace čelí zásadním výzvám spojeným se změnami klimatu, jsou před památkovou péčí kladeny nové úkoly, jejichž řešení souvisí s konflikty několika veřejných zájmů. Je proto nutná širší odborná diskuse, která napomůže vyhledat adekvátní názorovou pozici organizací hájících památkové hodnoty. Nebezpečí, která v této souvislosti hrozí i na nejvyšším cenovým krajinným panoramatům, je možné vnímat v souvislosti s návrhem výstavby větrných elektráren nedaleko jižní hranice České republiky.

V krajině v blízkosti Rožmberka mají být instalovány tři větrné elektrárny Vestas V162 6,2 MW. Záměr veřejně prezentovala v červnu 2023 společnost Meridian Nová energie, s. r. o. Každou z elektráren tvoří rotor o průměru 162 m ukotvený na tubusu výšky 166 m, takže horní úvrať rotoru dosahuje do výšky téměř 250 m od země. Elektrárny mají být postaveny západně od Rožmberka při okraji katastrálního území Horní Jílovice. Nejbližší z nich má stát u bývalé obce Žumberk ve vzdálenosti necelých 3 km od hradu Rožmberk, další jsou situovány 3,4 km od hradu severně od Žumberského kopce a dále u bývalé obce Hořipná ve vzdálenosti 4 km od hradu.

Hrad Rožmberk nad Vltavou je národní kulturní památkou, jejíž architektonické a historické hodnoty dokládají postupný vývoj významného panského sídla a přilehlého historického města. Hrad byl postaven na důležité obchodní stezce, vedoucí z Čech do bohatého horního Podunají. S původním německým názvem Rosenberg je poprvé zmiňován v roce 1250 za vlády krále Václava I. Patří tak mezi nejstarší hrady Vítkovců, předchůdců jednoho z nejvýznamnějších českých šlechtických rodů – Rožmberků. Jedná se o komplex původně dvou rožmberských hradů, tzv. Dolního a Horního hradu, z kterého se zachovala pouze kamenná hláska zvaná Jakobínka. Za života Voka z Rožmberka i jeho nejbližších potomků byl hrad obydlím vladaře a centrem panství.

Od roku 1620 vlastnil hrad a panství rod Buquoyů, který v polovině 19. století přestavěl Dolní hrad na rodové muzeum, horní část upravil na letní šlechtické sídlo (tzv. Nový zámek) s okrasnou zahradou a vyhlídkovým altánem – Glorietem. Na hrad navázaly rozsáhlé parkové úpravy v Gabrielině luhu a na Tomášském vrchu, propojeném s hradem vysokým mostem. Cestní síť spojovala hrad s parkovými úpravami