

Koordinované závazné stanovisko

Metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj

Úvodem

Nový stavební zákon, tj. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), uplatnil v řízeních institut závazného stanoviska podle ustanovení § 149 správního řádu, které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, je podkladem pro vydání „finálního rozhodnutí“ stavebního úřadu, přičemž jeho obsah je závazný pro výrokovou část příslušného rozhodnutí stavebního úřadu. Správní orgány, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska podle zvláštních předpisů, jsou dotčenými orgány ve smyslu ustanovení § 136 správního řádu.

V návaznosti na institut závazného stanoviska upravil nový stavební zákon v ustanovení § 4 odst. 6 koordinované závazné stanovisko jako zvláštní institut sloužící k racionalizaci a zjednodušení postupů v řízeních podle stavebního zákona. V souvislosti s institutem koordinovaného závazného stanoviska vyvstává řada problémů od otázek organizačního charakteru, tj. kdo je má v rámci příslušného úřadu vydávat a podepisovat, přes otázky formy a procesních požadavků, zejména jak o vydání koordinovaného závazného stanoviska žádat nebo co má koordinované stanovisko obsahovat, až po právní problematiku řešení rozporů v jednotlivých typech správních orgánů.

Využití tohoto koordinovaného stanoviska pak má specifickou podobu v úpravě územního řízení, a to podle ustanovení § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, podle kterého příslušný stavební úřad obstarává v rámci „svého obecního úřadu“ také koordinované závazné stanovisko, které žadatel není povinen předkládat. Samostatnou problematiku představuje institut „koordinovaného stanoviska“ vydávaného pro potřeby postupu správních orgánů, která nejsou ukončena správním rozhodnutím, popřípadě uplatňování závazných stanovisek na úseku stavebního řádu, zejména v návaznosti na ohlašování jednoduchých staveb nebo u postupů, která nejsou ukončena správním rozhodnutím.

Vydávání koordinovaných závazných stanovisek připadá v úvahu u všech správních orgánů s působností dotčených orgánů, tzn. jak u orgánů výkonné moci, ať už se jedná o ministerstva nebo jiné správní úřady, tak u orgánů územní samosprávy, tj. u orgánů obcí a u orgánů krajů (při výkonu přenesené působnosti). U každého správního orgánu je postup při vydávání koordinovaného závazného stanoviska determinován jeho charakterem a organizační strukturou.

Z praktických důvodů je dále popisováno uplatňování koordinovaného závazného stanoviska na modelu územního řízení a dotčeného orgánu – obecního úřadu s vědomím, že k přijetí obecných závěrů bude nezbytné zohlednit i další aspekty řízení podle stavebního zákona, jakož i specifika jednotlivých správních orgánů, které vykonávají působnost dotčených orgánů podle zvláštních zákonů.

Koordinované závazné stanovisko

Koordinované závazné stanovisko je úkon učiněný dotčeným orgánem příslušným na základě několika zvláštních zákonů k téže věci, např. k téže dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, která je zpravidla následně připojována k žádosti.

Koordinované závazné stanovisko nepředstavuje tedy novou zvláštní působnost příslušného dotčeného orgánu, ale je vyjádřením koordinace jednotlivých zvláštních působností podle zvláštních zákonů. Tato koordinace se projevuje v celém procesu vydávání koordinovaného závazného stanoviska, a to:

- při podání žádosti o vydání koordinovaného závazného stanoviska,
- při sladování (koordinaci) požadavků podle jednotlivých zvláštních zákonů, resp. řešení rozporů v rámci příslušného dotčeného orgánu,
- při vydávání koordinovaného závazného stanoviska a v jeho obsahu.

Pro specifikaci požadavků ve fázi podání žádosti o koordinované závazné stanovisko je třeba zdůraznit, že tento institut je upraven ve stavebním zákoně pro potřeby stavebního zákona, a protože je koordinované závazné stanovisko podmiňujícím úkonem podle § 149 odst. 1 správního řádu pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, musí koordinované závazné stanovisko být vydáno k podkladu, který je vyžadován pro příslušné řízení podle stavebního

zákona, zejména k příslušné dokumentaci (v rámci územního řízení k dokumentaci podle přílohy č. 4 a 6 vyhl. č. 503/2006 Sb.). Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí musí být podle citované vyhlášky zpracována v takovém rozsahu a podrobnostech s ohledem na podmínky území a charakter stavby (§ 3 odst. 2 vyhl. č. 503/2006 Sb.), aby umožnila posouzení záměru v rámci územního řízení, ale také v rámci vydávání podmiňujících závazných stanovisek, a tedy i koordinovaného závazného stanoviska v celém rozsahu. Přesto, že právní úprava jednotlivých zvláštních zákonů a jejich prováděcích předpisů je rozdílná a často z hlediska vyžadování dalších podkladů pro vydání závazného stanoviska neúplná, je při uplatňování obecné poučovací povinnosti na doplnění žádosti nutné vycházet z následujících principů. V první řadě je třeba uplatnit logický požadavek, že závazné stanovisko lze vydat pouze na základě žádosti, která by měla obsahovat všechny potřebné údaje a podklady pro to, aby při vydání závazného stanoviska bylo postupováno ve smyslu základních zásad pro činnost správních orgánů podle ustanovení § 2 až 8 správního řádu. A za druhé je nezbytné uplatnit výklad požadavků na dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, to je uvedení údajů a podkladů potřebných pro jednotlivé dotčené orgány v návaznosti na základní obsahovou strukturu této dokumentace. Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí musí být zpracována autorizovaným projektantem (§ 158 odst. 1 stavebního zákona), který je povinen mimo jiné působit v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány (§ 159 odst. 1 stavebního zákona). Z toho vyplývá povinnost projektanta konzultovat navržené řešení s dotčenými orgány tak, aby mohl pro klienta (stavebníka) zpracovat použitelnou dokumentaci, která bude zohledňovat reálné požadavky dotčených orgánů s ohledem na podmínky v území a charakter stavby. V návaznosti na to přichází v praxi jako jeden možný postup, kdy projektant, resp. osoba odpovědná za inženýrské činnosti, bude v zastoupení stavebníka žádat o vydání koordinovaného závazného stanoviska. Z uvedeného tedy vyplývá, že k danému záměru mohou existovat vyjádření – stanoviska poskytnutá jednotlivě dotčenými orgány v rámci konzultací, které však nemohou plnit funkci závazného stanoviska jako podmiňujícího aktu pro vydání územního rozhodnutí. Tím je pouze závazné stanovisko vydané na podkladě dokumentace pro územní řízení, popřípadě koordinované závazné stanovisko vydané jedním dotčeným orgánem na základě více zvláštních zákonů.

Žadatel o vydání koordinovaného závazného stanoviska tedy musí předložit kvalifikovanou žádost, která umožní její posouzení podle zvláštních zákonů a stanovení podmínek podle těchto zákonů určených do výroku konečného rozhodnutí (např. územního rozhodnutí). Pokud

je žádost neúplná nebo požádal-li žadatel o vydání pouze jednoho závazného stanoviska, měl by jej příslušný správní orgán poučit ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu tak, aby mohlo být koordinované závazné stanovisko vydáno.

Podle ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona zahrnuje koordinované závazné stanovisko požadavky na ochranu všech veřejných zájmů, které dotčený orgán hájí podle všech dotčených zvláštních zákonů. Smyslem vydání koordinovaného závazného stanoviska je na jedné straně racionalizace a zjednodušení postupu pro žadatele, který, ať již předem poučen v územně plánovací informaci (§ 21 odst. 1 písm. b) a c) stavebního zákona), žádá adresně dotčený orgán o vydání koordinovaného závazného stanoviska na základě několika zvláštních zákonů nebo žádá o vydání tohoto stanoviska příslušný dotčený orgán bez identifikace všech dotčených zájmů. Tuto identifikaci je pak na základě připojené dokumentace povinen si učinit dotčený orgán sám. Na druhé straně slouží koordinované závazné stanovisko příslušnému dotčenému orgánu k provázání všech uplatňovaných požadavků v dané věci tak, aby nebyly duplicitní, či se částečně nepřekrývaly nebo si neprotiřečily. Tato koordinace požadavků vyžaduje aktivní proces, který z hlediska zákona provádí dotčený orgán a který z praktického hlediska musí zajistit „příslušný koordinátor“, tj. organizační složka nebo útvar dotčeného orgánu pověřený ve většině případů k této činnosti podle vnitřního předpisu - organizačního řádu.

V podmínkách obecních úřadů, které zajišťují vydání koordinovaného závazného stanoviska v rámci přenesené působnosti, je třeba vycházet z ustanovení § 109 odst. 1 zákona o obcích, podle kterého je v čele obecního úřadu starosta, přičemž podle ustanovení § 110 odst. 2 je zodpovědný za plnění úkolů obecního úřadu tajemník, je-li tato funkce zřízena. Pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu může zřídit rada obce odbory a oddělení (§ 109 odst. 2 zákona o obcích). Rozdělení úkolů při vydávání koordinovaného závazného stanoviska v rámci obecních úřadů tak bude navazovat na vnitřní předpis (organizační řád), podle kterého může být k vydávání a podepisování koordinovaných závazných stanovisek pověřen starosta, tajemník nebo jiná osoba (vedoucí příslušného odboru). Pokud nebude uvedena otázka upravena vnitřním předpisem obecního úřadu, bude vždy příslušný k jeho vydání a podepsání starosta. Z praktického hlediska však bude vhodné upravit v rámci vnitřního předpisu příslušnost k vydání koordinovaného závazného stanoviska jedním z odborů obecního úřadu, zpravidla toho, kterému přísluší obdobné koordinační funkce (např. legislativní a právní, pokud jsou zřízeny) nebo toho odboru, u kterého se předpokládá největší frekvence vydávání

závazných stanovisek, tzn. že bude v největším počtu případů vždy příslušný k vydání závazného stanoviska, a tudíž připadá jako nejvhodnější, aby vydával také koordinované závazné stanovisko. S ohledem na to, že finální rozhodnutí podle stavebního zákona bude vydávat ten odbor obecního úřadu, který zajišťuje funkci stavebního úřadu, se jeví na druhé straně jako méně vhodné, aby tento odbor byl příslušný k vydání koordinovaného závazného stanoviska.

V podmínkách krajských úřadů, které zajišťují vydávání koordinovaného závazného stanoviska rovněž v přenesené působnosti, je rozhodujícím ustanovením pro organizaci celého procesu ustanovení § 66 a 68 zákona o krajích. V čele krajského úřadu stojí ředitel, který podle ustanovení § 69 odst. 1 písm. f) zákona o krajích vydává organizační řád, v rámci kterého může upravit postup při vydávání koordinovaného závazného stanoviska a svěžit tuto činnost některému z odborů nebo oddělení krajského úřadu.

Postup při vydávání koordinovaného závazného stanoviska

Procesní postup při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu není podrobně upraven a je třeba vycházet zejména ze základních zásad činnosti správních orgánů podle hlavy II části první správního řádu a ustanovení části čtvrté, upravující vyjádření, osvědčení a sdělení správních orgánů. Z praktického hlediska půjde zejména o uplatnění ustanovení o poučovací povinnosti správního orgánu vůči žadateli s cílem, aby byla žádost úplná a bylo možné koordinované závazné stanovisko vydat. Je třeba zdůraznit, že při vydávání koordinovaného závazného stanoviska se nevede řízení a tedy se neoznamuje zahájení řízení, a to ani potencionálním účastníkům řízení podle zvláštních zákonů, kteří z tohoto hlediska budou účastníky navazujícího správního řízení podle stavebního zákona, např. územního řízení, ve kterém budou moci uplatnit svá procesní práva, a to i ve vztahu k podmiňujícím úkonům dotčených orgánů, které koordinované závazné stanovisko rovněž představuje. Z hlediska požadavků na lhůty pro vydání koordinovaného závazného stanoviska je třeba vycházet z ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, podle kterého, pokud správní orgán nevyřídí věc bez zbytečných průtahů, učiní tak ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena. Za obecnou přiměřenou lhůtu se považuje lhůta do 30 dnů ode dne podání žádosti ve smyslu ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, která se například prodlužuje, je-li potřeba provést místní šetření.

Řešení rozporů

Samostatnou problematiku představuje řešení rozporů v případě vydávání koordinovaného závazného stanoviska. Ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona předpokládá situaci, kdy koordinované závazné stanovisko nelze vydat, a to v případě, jsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. Z toho vyplývá, že v takovém případě jednotlivé odbory obecního úřadu zastávají rozporná stanoviska a je otázkou, zda je možné je považovat za skutečný rozpor ve smyslu ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu. V případě obecních (krajských) úřadů je správním orgánem tento obecní (krajský) úřad jako celek a nikoliv jednotlivé odbory obecního (krajského) úřadu. Přichází v úvahu jako první a zásadní řešení, aby „rozpory“ jednotlivých odborů v dané věci řešil starosta jako vedoucí obecního úřadu (ředitel krajského úřadu jako jeho vedoucí). To neznamená automaticky, že by nepřihlédl k legitimním požadavkům příslušného odboru, které vyplývají ze zvláštního zákona. Výsledkem celkové koordinace totiž může být také negativní stanovisko k danému záměru. Smyslem shora citovaného ustanovení o nemožnosti vydat koordinované závazné stanovisko v případě rozporů je požadavek, aby žadatel neobdržel soupis neuspořádaných a vzájemně rozporných požadavků, které de facto nelze realizovat. Ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona o tom, že koordinované závazné stanovisko nelze vydat, jsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu, lze proto interpretovat několika způsoby. Buď že budou vydána samostatná stanoviska podle jednotlivých zvláštních zákonů, nebo že bude vydáno koordinované závazné stanovisko „nerozporných“ veřejných zájmů a zvlášť „rozporné“ závazné stanovisko, a nebo že bude vydáno „negativní“ koordinované závazné stanovisko. Volba aplikace jednotlivých možností závisí v konkrétním případě od charakteru daného rozporu. Obecně lze rozdělit skutečné rozpory na meritorní neboli zásadní z hlediska souhlasu nebo nesouhlasu se záměrem jako takovým, a na rozpory podmíněné, respektive vyplývající z podmínek stanovených příslušným dotčeným orgánem podle zvláštního zákona k realizaci záměru. V prvním případě si lze představit vydání negativního koordinovaného závazného stanoviska poté, co příslušný obecní (krajský) úřad zkonstatuje posouzení žádosti z hlediska několika zvláštních zákonů, přičemž podle jednoho zvláštního zákona se záměrem zásadně nesouhlasí. Ve druhém případě by měl být odstraněn rozpor v rámci příslušného správního orgánu (obecního nebo krajského úřadu), nebo budou vydána samostatná závazná stanoviska.

V případě nečinnosti starosty (ředitele krajského úřadu) při řešení „rozporů“ jednotlivých odborů obecního úřadu, přichází v úvahu uplatnění působnosti nadřízeného orgánu ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu (opatření proti nečinnosti).

Obsah a forma koordinovaného závazného stanoviska

Koordinované závazné stanovisko nepředstavuje zvláštní působnost úřadu a nepopírá zmocnění podle zvláštních zákonů, naopak je souborem závazných stanovisek podle těchto zvláštních zákonů. Z toho vyplývá, že koordinované závazné stanovisko musí formálně obsahovat samostatné výroky s odkazem na příslušné zákony, podle kterých se vydává a podle kterých se stanoví příslušné podmínky. Pro vydání koordinovaného závazného stanoviska platí pravidla obdobně jako pro společné řízení (§ 140 správního řádu).

Formálně by koordinované závazné stanovisko mělo v úvodu při stanovení příslušnosti obsahovat odkaz na ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona a na jednotlivá ustanovení zvláštních zákonů (např. obecní úřad xy vydává za použití ustanovení § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) podle ustanovení § x zákona č. xx a podle ustanovení § y zákona č. xx na základě žádosti pana xy ve věci stavby bytového domu na pozemku parc. č. v k.ú. a k ní připojené dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí zpracované autorizovaným projektantem xy datované č. toto koordinované závazné stanovisko). Jednotlivé výroky koordinovaného závazného stanoviska musí obsahovat odkaz příslušného správního orgánu na ustanovení o jeho příslušnosti a na ustanovení, které mu zakládá působnost k vydání příslušného závazného stanoviska, výrok o souhlasu (nesouhlasu), popř. stanovení podmínek podle zvláštního zákona pro přípravu realizace záměru. Ve smyslu ustanovení § 140 odst. 7 správního řádu jsou tyto výroky považovány za „samostatná rozhodnutí“, která jsou uvedena na jedné listině. Koordinované závazné stanovisko (stejně jako jednotlivá závazná stanoviska) musí být odůvodněno. V praxi se toto odůvodnění uvádí jen u negativních závazných stanovisek, nicméně teoretické požadavky si vyžadují odůvodnění i u pozitivních (podle zásady přiměřenosti v nezbytném rozsahu). V případě, že k přezkoumání jednotlivých závazných stanovisek není příslušný jediný odvolací správní orgán, je třeba uvést poučení o možnostech a příslušnosti přezkoumání jednotlivých výroků koordinovaného závazného stanoviska.

Koordinované závazné stanovisko je úkonem podle části čtvrté správního řádu a je tudíž přezkoumatelné podle ustanovení § 156 správního řádu, popřípadě ve smyslu § 80 správního řádu.

Koordinované závazné stanovisko v rámci územního řízení

Podle ustanovení § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona není žadatel povinen předložit koordinované závazné stanovisko vydávané obecním úřadem, který je současně příslušný vydat územní rozhodnutí. Tento postup představuje na jedné straně výrazné zjednodušení pro žadatele, ale na druhé straně zvýšené nároky na příslušný odbor stavebního úřadu, který je příslušný k vydání územního rozhodnutí a současně musí iniciovat vydání koordinovaného závazného stanoviska v rámci svého obecního úřadu, a to na základě podkladů, které připojí žadatel ke své žádosti, zejména dokumentace pro vydání územního rozhodnutí.

Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí je výsledkem projektové činnosti, která se považuje podle ustanovení § 158 stavebního zákona za vybranou činnost ve výstavbě, kterou mohou vykonávat pouze fyzické osoby, které získali oprávnění k jejich výkonu podle zvláštního právního předpisu (autorizace). Projektant (§ 22 odst. 4 stavebního zákona) má stanovenou stavebním zákonem odpovědnost a řadu povinností, zejména podle ustanovení § 159 stavebního zákona. Při uplatňování ustanovení § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je potřeba vzít v úvahu zejména ustanovení § 159 odst. 1 věta 2. stavebního zákona, podle kterého je projektant povinen působit v součinnosti s dotčenými orgány. Z toho vyplývá, že dokumentace pro vydání územního rozhodnutí nemůže být předložena stavebnímu úřadu bez toho, aniž by minimálně byla konzultována s příslušnými dotčenými orgány včetně těch, které přicházejí v úvahu pro vydání koordinovaného závazného stanoviska v rámci obecního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí. Uplatňování tohoto výkladu by tak mělo předejít nárokům na v podstatě dokončování projektu v rámci územního řízení stavebním úřadem.

Postup v rámci územního řízení při uplatňování ustanovení § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona by měl být upraven rovněž vnitřním předpisem obecního úřadu, neboť bez takové úpravy by vedoucí příslušného odboru, který vykonává funkci stavebního úřadu, musel požádat starostu o vydání koordinovaného závazného stanoviska. „Koordinátor“ – odbor

obecního úřadu určený vnitřním předpisem k vydání koordinovaného závazného stanoviska na žádost stavebního úřadu na základě podkladů připojených k žádosti o vydání územního rozhodnutí vydává v rámci územního řízení koordinované závazné stanovisko.

Stavební úřad při postupu podle ustanovení § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vydá usnesení, kterým přeruší územní řízení podle ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu a po doplnění koordinovaného závazného stanoviska obecního úřadu, jehož je součástí, pokračuje v územním řízení. Po dobu přerušování územního řízení z tohoto důvodu lhůty pro vydání rozhodnutí neběží.

Závěrem

Institut koordinovaného závazného stanoviska představuje podle jednoho ze základních cílů nového stavebního zákona zjednodušení pro žadatele, přičemž na druhé straně přináší nové, někdy zvýšené nároky pro příslušné dotčené orgány. Bez ohledu na pocity úředníků příslušných obecních úřadů nebo krajských úřadů je třeba v rámci požadovaného zjednodušení pro žadatele postupovat vždy tak, aby mohlo být vydáno koordinované závazné stanovisko podle § 4 odst. 6 stavebního zákona (viz § 4 odst. 1 stavebního zákona).

Praha 5. 2. 2007

Poznámka:

Obsah metodického doporučení může být v průběhu doby aktualizován, a to s ohledem na případné další nejasnosti při jeho aplikaci v praxi.