

Autory tohoto čísla jsou:

JUDr. Milena Hegenbartová, LL.M., advokátka, Praha, doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc., Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, Ing. Renáta Pintová Králová, ČSPSP, JUDr. Miroslav Sládeček, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy Praha, JUDr. Jan Štändera, Kancelář Senátu PS, Ing. Karel Horejš, Úřad městské části Praha 9, JUDr. Jan Mareček, ČSPSP, Ing. Viktor Tomšík, Krajský úřad Jihočeského kraje, Ing. Lenka Holendová, Krajský úřad Středočeského kraje, Ing. Marcela Pavlová, ředitelka odboru stavebního řádu MMR, JUDr. Emil Flegel, ČSPSP

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Milena Hegenbartová

Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů 7

Ivana Průchová

Předběžná informace v procesech podle stavebního zákona a v oblasti životního prostředí 19

Renata Pintová Králová

Pražské stavební předpisy – stručný úvod do problematiky 26

Miroslav Sedláček

Rozhodčí řízení jako alternativní způsob řešení sporů 34

Jan Štandera

Geneze právní úpravy povolování staveb dopravní infrastruktury 40

Diskuse – Polemika

Karel Hořejš

**Nad výkladem soudů k ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona o změně
a zrušení územního rozhodnutí 47**

Jan Mareček

Ještě ke změně územního rozhodnutí na žádost 49

Viktor Tomšík

Záměry v území, které vyvolávají u stavebních úřadů nejasnost. 51

Lenka Holendová

Jak dál se systémovou podjatostí? 53

Jan Mareček

**Závazné stanovisko orgánu územního plánování v připravované
novele stavebního zákona 55**

Jan Mareček

**Zahajujeme diskusi o novém stavebním zákoně
K revitalizaci stavebního práva – podklad pro přípravu tezí nového
stavebního zákona. 61**

Průřezové informace

Marcela Pavlová

Nejdůležitější legislativní novinky na úseku veřejného stavebního práva 64

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu 75

Oznámení

Ochranná a bezpečnostní pásma v praxi stavebníků a stavebních úřadů 83

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Contents

Assays – Accounts – Analyses

Milena Hegenbartová

Collaboration between building authorities and authorities concerned under the Building Act in the light of administrative courts' case law. 7
The article explores the case law from the perspective of binding assessments and statements made by authorities concerned taking part in proceedings under the Building Act.

Ivana Průchová

Preliminary information in processes under the Building Act and in the environment 19
The author examines the institute of preliminary information introduced in Section 139 of the Code of Administrative procedure and its application under the Building Act and under special regulations.

Renáta Pintová Králová

Prague building regulations – a brief introduction. 26
The article reviews basic information on new building regulations in force in Prague according to Prague City Council Ordinance No. 10/2016 Coll.

Miroslav Sládeček

Arbitral proceedings as an alternative manner of dispute resolution 34
The author imparts information from arbitral proceedings, including overturning of arbitral awards.

Jan Štandera

Genesis of legal regulation of transport infrastructure buildings 40
The article presents the historical evolution of legal regulation of transport infrastructure constructions and amendments to Act No. 416/2009 Coll.

Discussion – Controversy

Karel Hořejš

**Judicial interpretation of the provisions of Section 44(1)
of the Building Act and altering and quashing zoning decisions 47**

The author considers the consequences of a questionable interpretation of the provisions, in particular changes of zoning decisions on request.

Jan Mareček

Change of a zoning decision on request revisited 49

The author reacts to an earlier article by Ing. Karel Hořejší and voices fundamental disagreement with a submitted judicial interpretation.

Viktor Tomšík

Building plans that perplex building authorities. 51

The article presents some curios in building plans requiring a licensing procedure under the Building Act.

Lenka Holendová

About systemic bias 53

The author reflects on the consequences of a judicial interpretation of systemic bias in the decision-making of building authorities.

Jan Mareček

Zoning authority's binding assessment in the draft amendment to the Building Act . . . 55

The author points out some drawbacks and consequences of the draft amendment to the Building Act and complications caused by the introduction of the zoning authority's binding assessment in licensing processes under the Building Act.

Jan Mareček

**We start discussion on the new the Building Act
Revitalisation of Building Law – a working paper for development of theses for the new
Building Act 61**

This paper brings discussion topics regarding the new Building Act, whose successful application is subjected not only to a decisive intervention in the competences of public administration authorities, but also by further organizational, personnel, technical and budgetary measures.

Cross-section Information

Marcela Pavlová

Most important legislative advances in Public Building Law 64

This article brings carries much valuable information about amendments to the Protection of Public Health Act, Road Traffic Act, Energy Act, and Fire Protection Act.

Help to legal practice

Decisions of the High Court. 75

Notification

Seminar: Protection and Safety Zones, 2. 12. 2016,

Faculty of Law, Charles University 83

Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů

Milena Hegenbartová

Úvod

Povinnost součinnosti stavebních úřadů s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů je zakotvena již v § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon), dle kterého „*stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních předpisů*“. Podle písm. a) citovaného ustanovení dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro rozhodnutí nebo pro jiné úkony stavebního úřadu podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Dle tohoto ustanovení stavebního úřadu by dotčené orgány měly vydávat prioritně závazné stanovisko jako podklad pro řízení dle stavebního zákona. Zvláštní právní předpisy, které stanovují věcnou působnost dotčených orgánů, nakládají s tímto požadavkem různě. Některé zvláštní právní předpisy přímo stanovují povinnost vydat závazné stanovisko v souladu se stavebním zákonem, jiné však používají odlišné pojmy pro vydání správních aktů dotčených orgánů. Proto ve zvláštních právních předpisech nalezneme pojmy jako stanovisko, vyjádření, souhlas, povolení a jiné, a to přes snahu terminologii a postup dotčených orgánů sjednotit. V jiných případech se vydává přímo správní rozhodnutí v samostatném řízení. Některé právní předpisy rozlišují situace, kdy je správní akt vydáván pro účely územního řízení, a kdy pro účely stavebního řízení, a pro každý druh řízení mohou stanovit vydání jiného správního aktu. Vzhledem k tomu, že zvláštní právní předpisy se zabývají ochranou veřejných zájmů v celém kontextu, obsahují celou škálu jednotlivých působností dotčeného orgánů. Pro každou zákonem svěřenou působnost je zpravidla stanoveno, jakým způsobem ji dotčené orgány uplatňují, a jaký správní akt v daném případě vydávají, postupy mohou být různé. Vzhledem k tomu, že shora citované ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona upřednostnilo speciální úpravu zvláštních právních předpisů, je pro posouzení formy správního aktu dotčeného orgánu rozhodující zvláštní právní předpis. Proto je vždy nutné posoudit obsah daného zvláštního právního předpisu a dovést, pro jaké řízení dle stavebního zákona vydává dotčený orgán jaký

správní akt, tedy zda závazné stanovisko ve smyslu § 4 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád), nebo jiný správní akt podle části čtvrté správního řádu, kterými jsou dle § 154 správního řádu vyjádření, osvědčení, sdělení. Do tohoto výčtu lze zařadit obecně i stanovisko, pokud se nejedná o stanovisko ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, které se vydává speciálně pro politiku územního rozvoje a opatření obecné povahy.

Závazná stanoviska, příp. jiné správní akty, vydávané pro účely řízení stavebního úřadu jsou prvními podklady v řízení, jejichž obsah může zásadně ovlivnit celý jeho průběh. Vady jejich obsahu se projevují v celém řízení dle stavebního zákona, jsou následně příčinou vad v postupu stavebního úřadu, a stále častěji vedou ke zmaření výsledku celého řízení, tedy ke zrušení již pravomocného správního rozhodnutí. K němu dochází buď v přezkumném řízení, nebo v řízení o správní žalobě. Tento důsledek nastává i v případech, kdy závazné stanovisko bylo potvrzeno nadřízeným správním orgánem dle § 149 odst. 4 správního řádu. Jen na kvalitním závazném stanovisku, co do jeho obsahu i formy, může stavební úřad založit a řádně odůvodnit své rozhodnutí, které při splnění dalších zákonných náležitostí může následně obstát v odvolacím či přezkumném řízení, a v neposlední řadě i před správními soudy.

Správní soudy kladou velký důraz na součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány, a vyžadují jejich vzájemný aktivní postup zejména při vypořádání námitek účastníků řízení. Požadují tak po stavebních úřadech a dotčených orgánech úkony, které se vymykají jejich dosud zavedené praxi, a pro které zpravidla neexistuje všeobecně přijatá metodika, nebo není aplikována. Současně se zvyšují nároky na kvalitu vydaných rozhodnutí stavebního úřadu, a v té souvislosti i na kvalitu správních aktů dotčených orgánů. Níže v textu jsou uváděny doslovné citace z relevantních rozsudků správních soudů, aby nedošlo k dezinterpretaci jejich obsahu a významu.

Závazná stanoviska dotčených orgánů

Dle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány, příslušné k vydání závazného stanoviska, jsou dotčenými orgány. Stavební úřad přebírájí podmínky vyslovené v závazném stanovisku do výroku svého vlastního rozhodnutí a projednávají s dotčenými orgány pouze případná protichůdná stanoviska ve smyslu § 4 odst. 8 stavebního zákona.

Specifikou závazného stanoviska dle § 149 správního řádu je zakotvení jeho zvláštního přezkumu v rámci odvolacího řízení. Ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu stanoví, že pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si odvolací orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu, který je nadřízen dotčenému orgánu. Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci (například rozsudek NSS čj. 5 As 56/2009 ze dne 23. 9. 2010, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 59 A 118/2013 ze dne 10. 9. 2014). Zde je na místě poznamenat,

že v odvolání nemusí odvolatel výslovně požadovat přezkum závazného stanoviska dle § 149 odst. 4 správního řádu, ale stačí, když se jeho námitka týká otázky, který spadá do působnosti dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal. Dle rozsudku Městského soudu v Praze čj. 10 A 253/2011 ze dne 18. 4. 2012 je totiž nutné ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu nutné vykládat i v kontextu s § 37 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že (citace) „*podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*“; a dle závěrů soudu (citace) „*nelze tedy vyžadovat, aby účastník v odvolání výslovně uvedl, že se dožaduje tohoto postupu a dokonce není ani třeba, aby výslovně označil závazné stanovisko, proti jehož obsahu odvolání směřuje, například číslem jednacím a datem vydání. Postačuje, směřuje-li jeho odvolání proti „proti obsahu“ tohoto stanoviska, lze-li z obsahu jeho odvolání dovodit, že s obsahem závazného stanoviska nesouhlasí*“. Dále je vhodné poukázat na rozsudek NSS čj. 4 As 20/2013 ze dne 30. 10. 2013, ve kterém soud dospěl k závěru, že odvolací orgán je povinen postupovat dle § 149 odst. 4 správního řádu i v případě, kdy již v minulosti došlo k přezkoumání závazného stanoviska nadřízeným orgánem v režimu podle § 94 a násl. správního řádu, který již jednou závazné stanovisko potvrdil. Důvodem je dle soudu kvalitativní rozdíl obou správních aktů (citace): „*V případě přezkumu dle § 149 odst. 4 správního řádu vydává nařízený orgán de facto závazné stanovisko, které je závazné pro výrok rozhodnutí odvolacího orgánu, a je tudíž také přezkoumatelné soudem podle § 75 odst. 2 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, na rozdíl od sdělení Ministerstva kultury (vydaném dle § 94 a násl. správního řádu), které je pouhým neformálním a nezávazným přípisem, který pro svou nezávaznost ani nepodléhá soudnímu přezkumu*“.

Závazná stanoviska nejsou sice samostatným správním rozhodnutím, ale použijí se na ně obecné zásady správního řízení, a musí být přezkoumatelné, neboť podléhají přezkumu ve zvláštním režimu dle § 149 odst. 4 správního řádu. Proto se i s ohledem na stávající soudní judikaturu doporučuje, aby se při jejich vydávání přiměřeně použilo ustanovení § 68 a násl. správního řádu, tedy aby závazná stanoviska obsahovala výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výrokové části by se mělo uvést řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska a spadá do působnosti dotčeného orgánu, dále právní ustanovení zvláštního právního předpisu, podle nichž bylo závazné stanovisko vydáno. V odůvodnění by dotčený orgán měl uvést důvody vydání souhlasného nebo zamítavého závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání (studie, zákresy, projektová dokumentace), úvahy, kterými se dotčený orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Je časté, že vydávaná závazná stanoviska tyto náležitosti neobsahují, v některých případech chybí odkaz na právní ustanovení, dle kterého je vydáváno, nebo chybí odůvodnění, a to buď zcela, nebo je nedostačující. To má následně vliv na výsledek jejich přezkumu dle § 149 odst. 4 správního řádu. Požadavky na obsah závazného stanoviska stanovil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 9 As 21/2009 ze dne 22. 10. 2009, kde výslovně uvedl zcela zásadní právní názor: „*S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ustanovení § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením se k podkladům rozhodnutí*“. Obsah závazného stanoviska,

a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s.ř.s.“ Svůj závěr opřel o výklad ustanovení § 154 odst. 1 správního řádu, které pro tzv. jiné správní akty umožňuje přiměřené použití ostatních ustanovení správního řádu.

Jak vyplývá z textu § 149 odst. 1 správního řádu, a jak již bylo uvedeno výše, obsah závazného stanoviska je závazný pro stavební úřad. Tuto skutečnost potvrzují i správní soudy. V citovaném rozsudku Městského soudu v Praze čj. 11 A 109/2013 ze dne 23. 7. 2014 soud potvrdil, že (citace): „V pravomoci stavebního úřadu není stanoviska dotčených orgánů státní správy přezkoumávat. Jestliže účastník řízení napadá stanoviska dotčeného orgánu a namítá jeho rozpornost, žádná úvaha stavebnímu úřadu ve vztahu k příslušnému úseku veřejné správy nepřísluší“. Pokud by stavební úřad nerespektoval závazné stanovisko dotčeného orgánu, pak by postupoval v rozporu s § 149 odst. 1 správního řádu. V takovém případě by bylo na odvolacím orgánu, aby přezkoumal soulad rozhodnutí s právními předpisy, a tedy i rozpor mezi podmínkami stanovenými v závazném stanovisku, a v rozhodnutí stavebního úřadu, a to i bez uplatněné odvolací námítky. Pokud by tak odvolací orgán neučinil, zatížil by řízení podstatnou vadou, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť závazné stanovisko dotčeného orgánu by nebylo respektováno (dle rozsudku Městského soudu v Praze čj. 6 A 17/2015-87 ze dne 15. 10. 2015).

Stavební úřady však často používají tuto skutečnost jako jedinou odpověď na námítky účastníků řízení, které se týkají veřejných zájmů, pro jejichž ochranu vydávají dotčené orgány svá závazná stanoviska. Odkazem na závazné stanovisko se vypořádají s námitkou účastníka řízení, a následně vydají rozhodnutí. Obdobně odvolací orgán se při podání odvolání zpravidla spoléhá výhradně na výsledek přezkumu závazného stanoviska nadřízeným orgánem, a na základě něj vydá své rozhodnutí. Takový postup správních orgánů však již dle judikatury správních soudů není správný, a neobstál by v řízení o správní žalobě. V rozsudku Městského soudu v Praze čj. 11 A 109/2013 soud zrušil vydané územní rozhodnutí, když konstatoval, že (citace): „Závěry stavebního úřadu ani žalovaného (odvolací orgán) se de facto toliko odvolávají na stanoviska dotčených orgánů, které přitom dle názoru soudu plně nerespektují závaznost právních předpisů upravujících ochranu životního prostředí. Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru, že z tohoto pohledu žalobou napadené rozhodnutí nemůže obstát“. A dále z rozsudku NSS čj. 1 As 68/2008 ze dne 17. 12. 2008 (citace): „Se souhlasným závazným stanoviskem dotčeného orgánu nelze zacházet jako s bariérou, která již a priori vylučuje úspěch jakékoli námítky směřující proti té které oblasti životního prostředí posouzené právě dotčeným orgánem“.

V rozsudku čj. 8 A 113/2012-151 ze dne 29. 8. 2014 Městský soud v Praze uvedl, že (citace): „Závazné stanovisko je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, a ačkoli u něj neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu, je povinností stavebního úřadu zakotvenou v § 68 odst. 3 správního řádu uvést, jak se s ním vypořádal, a co z něj pro konečné rozhodnutí vyvodil. To však žalovaný (odvolací orgán) neučinil, když se omezil na konstatování, že obsah odvolání směřoval proti obsahu závazného stanoviska Odboru ochrany životního prostředí MHMP, pročež je postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu předložil Ministerstvu životního prostředí, které toto stanovisko potvrdilo“. Z napadeného rozhodnutí však není zřejmé, co je obsahem dotčeného stanoviska, jaká skutková zjištění z tohoto podkladu stavební úřad

vyvodil, ani jak se vztahuje k odvolacím námitkám. Správní orgán se v podstatě spokojil s tím, že když odvolání věcně směřuje proti obsahu závazného stanoviska, jež bylo v průběhu odvolacího řízení potvrzeno, nemusí se jím jakkoli zabývat, takové odůvodnění je však ve světle citované judikatury nedostatečné“.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) čj. 1 As 68/2008 ze dne 17. 12. 2008 je základní úlohou dotčených orgánů (citace) „poskytnout odbornou pomoc stavebnímu úřadu, který stavební úřad vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti“. V rozsudku NSS čj. 4 As 25/2009 ze dne 30. 9. 2009 soud uvedl (citace), že: „Vlastní existence stanovisek dotčených orgánů státní správy nezavazuje stavební úřad jeho základní povinnosti učinit finální závěr a rozhodnutí. Předložená stanoviska mu mají k tomu pomoci a jeho rozhodování ulehčit. Nejsou však sama o sobě kritériem, které by bez dalšího poukazovalo na nedůvodnost předložených námitek“.

V již citovaném rozsudku Městského soudu v Praze čj. 11 A 109/2013 ze dne 23. 7. 2014 soud sice potvrdil, že stavební úřad je stanoviskem vázán, a nemá pravomoc jej přezkoumávat, ale zároveň „dle stavebního zákona je povinen rozhodnout po dohodě nebo se souhlasem příslušného orgánu. Stavební úřad je tak povinen zajistit si soulad jednotlivých stanovisek navzájem, ale je rovněž povinen zhodnotit, zda přípustnost návrhu z pohledu jednotlivých chráněných zájmů znamená i přípustnost návrhu v příslušném řízení při kumulaci dopadů plynoucích z těchto odborných stanovisek v jejich celku“ (viz také rozsudky NSS čj. 8 A 113/2012, čj. 9 As 88/2008).

Dle výše uvedených citací správních soudů je tedy jednoznačně potvrzeno, že stavební úřad je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, a není oprávněn jeho obsah nahrazovat vlastní úvahou. Na druhé straně však soudy vyžadují od stavebních úřadů aktivní úlohu i ve vztahu k závazným stanoviskům dotčených orgánů, a to při vypořádání námitek účastníků řízení nebo v případech, kdy závazné stanovisko neobsahuje zákonné náležitosti nebo se v rozporu s právním předpisem nezabývá odbornou otázkou, spadající do kompetence dotčených orgánů. Je zřejmé, že stavební úřady se nesmějí spokojit s nekvalitními závaznými stanovisky dotčených orgánů. Tato závazná stanoviska jsou podkladem jejich rozhodnutí, a v důsledku jejich vad může utrpět rozhodnutí stavebního úřadu, potažmo odvolacího orgánu. Správní soudy v řízení o správní žalobě dle § 65 s.ř.s. nejen, že mohou zrušit správní rozhodnutí, ale soudnímu přezkumu v tomto řízení nemusí ujít ani samotná závazná stanoviska, když v takovém případě soudy aplikují § 75 odst. 2 s.ř.s., větu druhou, podle které „byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“. Je tedy namístě zjistit, jakým způsobem mají stavební úřady postupovat. Vodítko je opět nutné hledat v soudní judikatuře.

V případě vypořádání námitek účastníků řízení Městský soud v Praze v rozsudku čj. 11 A 109/2013 ze dne 23. 7. 2014 uvádí (citace): „Stavební úřad se námitkou směřující proti podkladovým stanoviskům musí zabývat a v kooperaci s příslušným dotčeným orgánem, dotčené materiály si vyžádat a účastníky s nimi v případě jejich žádosti seznámit. Pokud je stanovisko v řízení před stavebním úřadem ze strany účastníka napadeno jakožto vnitřně rozporné, pak je stavební úřad stejnou cestou, tj. ve spolupráci s tímto orgánem, povinen skutečné či tvrzené rozpory sám odstraňovat. Je zřejmé, že námitkou, podle níž kladné stanovisko bylo vydáno, aniž z odůvodnění tohoto stanoviska je zřejmé, z jakého důvodu je vysloven souhlas (a skutečnosti zmíněné v odůvodnění nasvědčují spíše opačnému závěru), se stavební úřad měl zabývat. Těmito

rozpory se stavební úřad má povinnost zabývat z úřední povinnosti jakožto garant zákonnosti územního řízení. Pouhý odkaz na stanoviska dotčených orgánů státní správy se tedy v případě zpochybnění jejich vzájemného souladu jeví jako nedostatečný a v žádném případě nemůže nahradit vlastní správní uvážení stavebního úřadu v tomto směru. Stavební úřad by se tak zbavoval své aktivní role v rozhodovacím procesu a jeho role by v krajním případě byla zredukována ad absurdum na pouhý sběr dat (vyjádření, posudků a stanovisek) a pozdější deklarování závěrů dotčených orgánů státní správy cestou formálního vydání rozhodnutí na jejich základě. Je zřejmé, že takovou pasivní roli stavebnímu úřadu zákon nepřisuzuje“.

I když z textu výše uvedeného rozsudku není zcela zřejmé, zda se tyto závěry vztahují v plném rozsahu i na „závazná“ stanoviska, pro která se předpokládá zvláštní postup přezkumu dle § 149 odst. 4 správního řádu (soud výslovně zmiňuje „jen“ stanoviska), lze k tomu závěru dospět. V případě protichůdných závazných stanovisek dotčených orgánů lze jednoznačně aplikovat 4 odst. 8 stavebního zákona, dle kterého je stavební úřad povinen projednat protichůdná stanoviska nebo závazná stanoviska dotčených orgánů, a v případě, že dojde k rozporu mezi ním a dotčenými orgány či dotčenými orgány navzájem. Pokud se nejedná o případ protichůdných závazných stanovisek, ale o námitku směřující proti obsahu závazného stanoviska, pak záleží zejména na kvalitě obsahu závazného stanoviska. Pokud závazné stanovisko obsahuje takové vady, že jej nelze použít jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu nebo neobsahuje řešení otázky, proti které směřuje námitka účastníka řízení, pak je na místě doporučit, aby stavební úřad postupoval dle citovaného rozsudku i v tomto stupni řízení, a vyžádal si od dotčených orgánů a v součinnosti s nimi takový materiál, který by stavební úřad mohl použít jako podklad pro své rozhodnutí. Tento postup lze právně opřít kromě citované soudní judikatury o ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu, který stavebnímu úřadu ukládá zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, a dále o ustanovení § 3 správního řádu, dle kterého je stavební úřad povinen zjistit takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Rovněž odvolací orgán, který požádá na základě odvolání o přezkum závazného stanoviska dle § 149 odst. 4 správního řádu, tedy vyžádá si od správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska, musí posoudit, zda ve vydaném závazném stanovisku nadřízeného orgánu, jsou vyřešeny všechny otázky, které byly předmětem námitek účastníků řízení obsažených v odvolání. Jen v takovém případě se totiž odvolací orgán může odvolat na výsledek přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu dle § 149 odst. 4 správního řádu, tedy zejména na potvrzující závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu. V opačném případě je povinen v součinnosti s dotčeným orgánem si vyžádat doplnění závazného stanoviska. Tento závěr vyplývá přímo z následujících rozsudků.

Dle rozsudku Městského soudu v Praze čj. 8 A 113/2012 ze dne 29. 8. 2014 (citace): „*Odůvodnění spočívající pouze v tom, že konkrétní námitky nejsou vzhledem k obsahu závazného stanoviska důvodné, by bylo lze seznat postačujícím, pokud by byly odvolací námitky v tomto stanovisku věcně vypořádány, je to totiž správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal, jehož úkolem je zabývat se odvolacími námitkami a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu vedoucího řízení. K tomu však v posuzované věci nedošlo. Podstata odvolací námitky spočívající v tom, že i drobné zvýšení imisní zátěže je nepřijatelná, pokud jsou v dané lokalitě imisní limity již překročeny, tak zůstala opomenuta“.* V daném případě správní soud zrušil vydané územní rozhodnutí tedy z toho

důvodu, že závazné stanovisko dotčeného orgánu ochrany životního prostředí se nedostatečně zabývalo imisní zátěží okolí, a rovněž Ministerstvo životního prostředí jako nadřízený správní orgán ve své potvrzujícím závazném stanovisku, vydaném dle § 149 odst. 4 správního řádu, se touto otázkou nezabývalo v rozsahu odvolacích námitek účastníků řízení.

Obdobně rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem čj. 5 As 241/2011-69 ze dne 4. 12. 2013, když konstatoval (citace): „*Nevypořádá-li se nadřízený orgán, jemuž bylo podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 předloženo odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska, s námitkami odvolatele, nemůže odvolací správní orgán nahradit jeho chybějící odbornou skutkovou úvahu svou úvahou vlastní: k tomu totiž není odborně způsobilý. Odvolací správní orgán by však měl ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil*“.

Uvedme ještě rozsudek Městského soudu v Praze čj. 6 A 17/2015-87 ze dne 15. 10. 2015, ve kterém soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí odvolacího orgánu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, když „*odvolací orgán si nevyžádal doplnění závazného stanoviska (závazné stanovisko Ministerstva kultury, vydané dle § 149 odst. 4 správního řádu) ani tuto odvolací námitku konkrétně nevypořádal*“.

Jako nejnovější případ můžeme uvést rozsudek Městského soudu v Praze čj. 5A 7/2014-79 ze dne 10. 8. 2016, ve kterém soud zrušil napadené správní rozhodnutí z důvodu, že žalovaný (odvolací správní orgán) si v odvolacím řízení sice vyžádal přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu dle § 149 odst. 4 správního řádu, ale nadřízený správní orgán v potvrzujícím závazném stanovisku se nevypořádal se všemi námitkami odvolatelů. V daném případě se nadřízený dotčený orgán navíc nevyjádřil k tvrzení odvolatele, které přesahovalo (rozvádělo) jeho odvolací námitku, a které odvolatel učinil až následně po vydání potvrzujícího závazného stanoviska a seznámení se s tímto podkladem řízení, když ve svém vyjádření k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu původní odvolací námitku rozvedl. Soud uvedl výslovně: „*Správní soud přezkoumává závazná stanoviska dotčených orgánů a k nim vydaná potvrzující či měnící závazná stanoviska nadřízených orgánů až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí (zde rozhodnutí o povolení stavby). Zjistí-li soud podstatnou vadu závazného stanoviska dotčeného či nadřízeného orgánu, nemůže udělat nic jiného, než napadené rozhodnutí zrušit, ač si je vědom, že žalovaný sám nemohl doplnit či změnit vadný či nedostatečný akt odborného orgánu „vlastními silami“.* Jak soud uvedl již shora, úkolem žalovaného bylo zajistit, aby i odborné otázky, k jejichž řešení není sám příslušný, byly řádně vypořádány. Z důvodů, které soud rozvedl již shora, měl žalovaný požádat Ministerstvo zdravotnictví o doplnění a o bližší zdůvodnění potvrzujícího závazného stanoviska. Zároveň bylo na žalovaném vypořádat se se všemi námitkami, které žalobce uplatnil v odvolacím řízení, tj. i s těmi, které vznesl ve svém podání ze dne 9. 9. 2013 (pozn. toto podání je vyjádřením odvolatele k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, tj. vyjádření se právě potvrzujícímu závaznému stanovisku ministerstva), a to i v případě, pokud by byly vzneseny v rozporu se zásadou koncentrace řízení“.

Tento rozsudek nejen že sleduje výše uvedenou linii soudních rozsudků, ale dále rozšiřuje v nich uvedené závěry soudů. Pro rozhodovací praxi stavebních úřadů je významný i z toho důvodu, že nadřazuje součinnost s dotčenými orgány při vypořádání námitek účastníků ve správním řízení nad zásadu koncentrace řízení.

V souvislosti s výše uvedenými rozsudky je rovněž vhodné zmínit rozsudek Městského soudu v Praze čj. 6 A 17/2015-87 ze dne 15. 10. 2015, týkající se požadavku na předložení nových závazných stanovisek dotčených orgánů při změnách projektu. Z rozsudku vyplývá, že ne každá změna podkladů (resp. se jedná o změnu projektu) musí nutně vést k vyžádání nových závazných stanovisek dotčených orgánů. Soud konstatoval, že (citace): „*Je sice pravdou, že jsou to dotčené orgány, jež posuzují soulad žádost s veřejným zájmem, k jehož ochraně jsou povolávány; to však neznamená, že by každá změna (doplnění) podkladů musela nutně vést k vyžádání nových závazných stanovisek. Požadovat vydání nových závazných stanovisek vždy, když dojde k jakékoliv změně podkladů, by bylo navíc v příkrém rozporu se zásadou procesní ekonomie správního řízení. Takovým postupem by totiž bylo stavební řízení nepřiměřeně prodlužováno. Je ponecháno do jisté míry na úvaze stavebního úřadu, zdali ten v případě nastalých změn bude vyžadovat nová závazná stanoviska, nebo zdali naopak dospěje k závěru, že změna podkladů neopodstatňuje nutnost vyžádání nových závazných stanovisek. Při tomto posuzování stavební úřad poměřuje předmětnou změnu s již existujícími stanovisky a porovnává, zdali ona změna může do veřejného zájmu zasáhnout takovým způsobem, na nějž nemohl dotčený orgán při vydávání stanoviska pamatovat. Jelikož se jedná o správní úvahu stavebního úřadu, jež správní soudy nemohou nahradit svou vlastní, přezkoumávají soudy pouze, zda nedošlo ke zneužití či vybočení z mezí správního uvážení a zda se správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem“.*

Následně je uveden příkladný výčet příslušných ustanovení zvláštních právních předpisů, které upravují působnost dotčených orgánů při vydávání závazných stanovisek.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Dle § 94 odst. 1 citovaného zákona platí, že: „*Stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu, a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení“.*

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

Závazné stanovisko vydávané dle § 31 odst. 1 písm. b) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně. Dle § 31 odst. 4 citovaného zákona platí, že: „*výsledkem posuzování podkladů, dokumentace a ověřování splnění stanovených požadavků podle odstavce 1 písm. b) a c) je závazné stanovisko nebo stanovisko vyžadované zvláštním právním předpisem“.*

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Závazné stanovisko vydávané dle § 14 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ze kterých vyplývá, že pro umístění stavby, která se nachází v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je nutné si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Dle § 11 odst. 1 citovaného zákona platí, že „*Ministerstvo životního prostředí vydává závazné stanovisko k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce o předpokládané*

intenzitě dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let (dále jen „pozemní komunikace“) a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání, k řízení podle jiného právního předpisu“.

Dle § 11 odst. 2 písm. b) a c) citovaného zákona platí, že Krajský úřad vydává „závazné stanovisko k umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu k řízením podle jiného právního předpisu“, a dále „závazné stanovisko ke stavbě a změně stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu k řízením podle jiného právního předpisu“.

Dle § 11 odst. 4 citovaného zákona platí, že Obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává „závazné stanovisko k územnímu a stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu“.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Dle § 40 odst. 4 písm. d) citovaného zákona platí, že „obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává závazné stanovisko v územním řízení z hlediska řešení místních a účelových komunikací“.

Vyjádření, sdělení a stanoviska dotčených orgánů

Jinou právní povahu mají vyjádření, sdělení, a jiná stanoviska dotčených orgánů, vydávaná dle § 154 odst. 1 správního řádu. Nejedná se o správní rozhodnutí, ani o podmiňující závazná stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu, ale řadí se mezi tzv. jiné správní akty. Použijí se na ně obecné zásady správního řízení, ustanovení části čtvrté a vybraná ustanovení dalších částí správního řádu. Na rozdíl od závazných stanovisek nepodléhají tyto jiné správní akty přezkumu dle § 149 odst. 4 správního řádu.

Jsou odborným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu, ale jejich obsah není pro stavební úřad závazný. Stavební úřad se tedy na základě vlastního uvážení a posouzení všech podkladů řízení může od těchto stanovisek odchýlit, pokud svůj postup náležitě odůvodní.

V již citovaném rozsudku Městského soudu v Praze čj. 11 A 109/2013 ze dne 23. 7. 2014 odkázal soud na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vyjádřené v usneseních ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005, publikované ve Sbírce NSS pod č. 1764/2009. Dle těchto závěrů NSS platí, že (citace): „Jestliže účastník řízení napadá stanoviska dotčeného orgánu a namítá jeho rozpornost, žádná úvaha stavebnímu úřadu ve vztahu k příslušnému úseku veřejné správy nepřislouží“. Dále však rozšířený senát NSS uvedl, že (citace): „Opačný závěr bude platit v okamžiku, kdy nejde o stanovisko závazné, a kdy rozhodující orgán, který vydává konečné rozhodnutí je oprávněn i s ohledem na úsek veřejné správy ve stanovisku zachycený realizovat určitou míru vlastní úvahy. Jinými slovy, jestliže nepřijde o závazné stanovisko, pak naopak stavební úřad vlastní úvahu učinit musí“. K tomu rozšířený senát NSS s odkazem na judikát Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 7/2002-55 ze dne 1. 11. 2002 dodává, že (citace): „Vyšel-li správní orgán v důvodech rozhodnutí z podkladů dotčeného orgánu státní správy, pak je na místě, aby také uvedl, jaká skutková zjištění z těchto podkladů vyvodil. Přikloní-li se přitom správní orgán k názoru jedné strany, pak je třeba, aby se odborně vypořádal s názory druhé strany a vyvrátil je“.

Jak vyplývá z výše uvedeného, stavební úřad je příslušný k tomu, tyto jiné podklady řízení, než jsou závazná stanoviska, odborně vypořádat. Je tedy naopak vyžadována aktivní vlastní úvaha o odborné otázce ze strany stavebního úřadu, což ve výsledku vede k vyšším nárokům na její posouzení ze strany stavebního úřadu. Je zřejmé, že i v tomto případě bude mít vliv na výsledek takového posouzení kvalita vydaného stanoviska, vyjádření či jiného podkladu správního rozhodnutí. Stavební úřad by měl mít k dispozici takové odborné podklady, aby si o nich mohl učinit svůj vlastní úsudek, a aby byl schopen na základě nich vypořádat námitky účastníků řízení. Pokud takový podklad mít k dispozici nebude, pak je namístě, aby si v součinnosti se správním orgánem, který takový podklad vydal, opatřil doplňující informace. Jen tak může stavební úřad dostát povinnosti dle § 50 odst. 3 správního řádu, a dle § 3 správního řádu.

Proto by stavebním úřadům pomohlo, pokud by i jiné správní akty (zejména vyjádření, sdělení, stanoviska) obsahovaly obdobné náležitosti jako správní rozhodnutí ve smyslu § 68 správního řádu. Tedy aby obsahovaly výrokovou část, a zejména odůvodnění, případně poučení účastníků.

Krajinný ráz

Podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny platí, že „*k umístování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody*“. Podle § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny platí, že: „*souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu*“.

Dotčené orgány na ochranu životního prostředí zpravidla vydávají závazné stanovisko dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pouze v případě, že dojdou k závěru, že by povolanou činností mohl být snížen nebo změněn krajinný ráz; závazným stanoviskem tedy vydávají svůj souhlas s tímto zásahem. V opačném případě vydávají pouze vyjádření ve smyslu § 154 správního řádu, že krajinný ráz být snížen nebo změněn v daném případě nemůže. Tento postup není dlouhodobě udržitelný, a s ohledem na dosavadní soudní judikaturu nesprávný.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 30/2006-74 ze dne 26. 6. 2008, který se odvolává na závěry rozšířeného senátu NSS čj. 6 A 97/2001 ze dne 12. 10. 2004 nelze obě posuzované otázky od sebe oddělit. Soud uvádí (citace): „*Aby orgán ochrany přírody mohl tento souhlas (dle § 12 odst. 2 citovaného zákona) udělit, musí posoudit dvě dílčí otázky: za první, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz a pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení nevyklučují zachování významných krajinných prvků. Posouzení druhé otázky tedy nevyhnutelně předpokládá předchozí posouzení otázky první. Proto nelze § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vykládat izolovaně tak, že jeho „dikce“ nepředpokládá, že se nerozhoduje o otázce, zda stavbou nebo činností může dojít ke změně nebo snížení krajinného rázu, nýbrž toliko v záležitosti, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobilé snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas. Takový výklad totiž pomíjí smysl a účel institutu ochrany krajinného rázu a systematické souvislosti prvního a druhého odstavce § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Názor, podle něhož by orgán ochrany přírody měl vést správní řízení*

pouze v případech, v nichž by dospěl k závěru, že posuzovanou činností by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, je nepřijatelný, neboť vede k paušálnímu závěru, že orgán ochrany přírody ve všech případech nejprve předběžně a mimo správní řízení posoudí uvedenou otázku, a podle toho správní řízení buď zahájí, nebo nikoli“.

Citovaný rozsudek, a závěry rozšířeného senátu NSS byly sice vydány v době, kdy ještě nebyl přijat nový správní řád z roku 2004, a s ním i úprava o podmiňujících závazných stanoviscích dle § 149 odst. 4 správního řádu, a tedy v době, kdy o souhlasu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo vydáváno správní rozhodnutí ve správním řízení, nicméně jeho závěry lze aplikovat i na současný právní stav. Z citovaného rozsudku vyplývá, že i výsledek „předběžného“ posouzení, zda k ovlivnění krajinného rázu může dojít či nikoli, by měl být vydán stejnou formou, jakou je vydáván souhlas se zásahem do krajinného rázu, tedy nyní formou závazného stanoviska, neboť obě otázky nelze od sebe oddělit. Závazné stanovisko by tedy mělo být vydáno nejen při udělení souhlasu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i v případě, kdy takového souhlasu není třeba, neboť dle správní úvahy dotčeného orgánu ke snížení či změně krajinného rázu dojít nemůže. Vydáním vyjádření ve smyslu § 154 správního řádu je vyloučen přezkum takové správní úvahy dle 149 odst. 4 správního řádu, je tím potírán účel ochrany krajinného rázu jako jednoho z veřejných zájmů, a shora citované soudní závěry.

Hlukové limity a limity o stavu látek znečišťujících ovzduší (imisiční limity)

K rozsáhlému vývoji soudní judikatury došlo rovněž v otázkách posouzení překročení hlukových a imisičních limitů vlivem povolovaných záměrů a staveb. Zcela průlomovými se staly rozsudky Městského soudu v Praze čj. 10 Ca 61/2009 ze dne 30. 5. 2011 a čj. 10 Ca 62/2009 ze dne 12. 5. 2011, přičemž správnost jejich soudních závěrů byla potvrzena rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 28/2012 ze dne 1. 2. 2013. Na ně navazuje judikatura správních soudů, která je v zásadním ohledu konstantní a vychází z uvedených rozsudků (například rozsudek Městského soudu v Praze čj. 11 A 109/2013 ze dne 23. 7. 2014, čj. 8 A 113/2012-151 ze dne 29. 8. 2014, čj. 11 A 17/2012 ze dne 31. 3. 2014).

Z uvedených rozsudků Městského soudu v Praze vyplývá, že (citace): „*Dopady předpokládaného umístění stavby dle návrhu a jejího vlivu v důsledku následného provozu musí být posuzovány ve vztahu k danému místu a času, a musí být respektovány požadavky na ochranu zdraví před nepříznivými účinky hluku, stejně tak požadavky na kvalitu ovzduší stanovené v zájmu ochrany zdraví. I když dané vlivy každý z dotčených orgánů vyhodnotil samostatně, je stavební úřad povinen je vyhodnotit ve svém souhrnu, zejména pakliže ze stanovisek plynoucí zjištění (vycházející z odborných odhadů a studií) nasvědčují tomu, že zjištěné hodnoty, pokud jde o účinky samotné stavby jako také sice jednotlivě, samy o sobě nevykazují nadlimitní či nepřijatelné hodnoty, ale stavbu je navrhováno umístit do území, které je již za stávajícího stavu nadlimitně zatíženo, nebo se zjištěné hodnoty přípustné maximální limitní zátěži blíží“.*

V souvislosti s tím dále dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že (citace): „*Nelze přistoupit na argumentaci, že při doloženém nadlimitním stavu hlukové zátěže v daném území lze do tohoto území jako přípustné umístit další objekty, které tento stávající stav, byť jen nevýrazně zhorší, navíc za situace, kdy případné povolení stavby není provázáno s žádnými podmiňujícími*

opatřeními, které by aspoň výhledově garantovaly k datu zhotovení stavby či uvedení do provozu snížení stávajícího daného nadlimitního stavu hluku pod stanovené limity a dosažení žádoucího, právními předpisy stanoveného stavu“.

Z rozsudků tak vyplývá, že umístění dalšího záměru v území, ve kterém jsou již překročeny zákonem stanovené limity hluku a látek znečišťujících ovzduší je dle právního názoru soudů možné jen tehdy, pokud nová stavba nezhorší tento stávající stav, anebo jsou přijata příslušná kompenzační opatření k jeho zlepšení, příp. k docílení podlimitního stavu. Zcela zásadní je, že tento závěr platí i v případě, kdy k umístění záměru či stavbě daly souhlas v podobě závazných stanovisek příslušné dotčené orgány na ochranu zdraví (zpravidla hygienické stanice) a na ochranu životního prostředí. V daném případě došlo k překročení jednoho z hlukových limitů pouze o 0,3 dB.

Je tedy žádoucí, aby dotčené orgány a stavební úřady věnovaly této problematice náležitou pozornost v případě umísťování staveb do nadlimitně zatíženého prostředí nebo při překročení povolených limitů vlivem stavby. Podmínky pro uložení tzv. kompenzačních opatření při nadlimitním stavu v území za účelem zachování alespoň dosavadní úrovně znečištění pro danou znečišťující látku upravuje přímo i zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Zřejmě i na základě soudní judikatury byla přijata novela zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a to zákon č. 267/2015 Sb., který s účinností od 1. 4. 2016 požaduje dle § 77 odst. 3 a 4, aby stavební úřad zajistil, že záměr ke stavbě bytového domu (a dalším) bude z hlediska ochrany před hlukem posouzen příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Na základě těchto ustanovení má žadatel při umísťování stavby do území zatíženého hlukem předložit správnímu orgánu v územním řízení měření hluku a návrh opatření k ochraně před hlukem (§ 70 odst. 4).

Smyslem tohoto příspěvku je přispět k pochopení vybrané soudní judikatury a k její aplikaci při rozhodovací a jiné činnosti správních orgánů, zejména stavebních úřadů a dotčených orgánů ve vztahu k řízením dle stavebního zákona. Situace je alarmující v tom, že velmi často dochází k rušení rozhodnutí, vydaných dle stavebního zákona, z důvodů vad nejen tohoto správního rozhodnutí, ale vad podkladových závazných stanovisek. Přitom dotčené orgány nemají příslušné metodické pokyny k tomu, jak má takové závazné stanovisko dle závěrů soudů vypadat, nejsou dostatečně informovány o tom, že na jeho jsou obsah kladen vysoké nároky, a že mohou být důvodem pro zrušení navazujících správních rozhodnutí. Ani stavební úřady nevědí, jakým způsobem mají vůči dotčeným orgánům postupovat, a s ohledem na závaznost závazných stanovisek a koncentraci řízení se spokojují s vadnými správními akty. A pokud již učiní kroky k součinnosti s dotčenými orgány, čelí mnohdy situaci, kdy tyto dotčené orgány dostatečně nereagují. Proto je velmi žádoucí, aby dosavadní praxe byla změněna, a aby této problematice byla věnována náležitá pozornost. Jen tak lze docílit vydávání kvalitních správních rozhodnutí, která obstojí i při přezkumu ve správním soudnictví.

Tento příspěvek si neklade za cíl uvádět přehled veškeré soudní judikatury v předmětné věci, ani rozbor zvláštních právních předpisů či kompetencí dotčených orgánů podle těchto předpisů. Byl sepsán na základě poznatků z advokátní praxe a s ohledem na právní stav ke dni 31. 8. 2016.

Předběžná informace v procesech podle stavebního zákona a v oblasti životního prostředí

Ivana Průchová

Úvod

Institut předběžné informace představuje významný preventivní nástroj a je projevem zásady spolupráce orgánů veřejné správy s dotčenými osobami, o jejichž subjektivních právech má být rozhodováno. Současně je prostředkem realizujícím zásadu předvídatelnosti rozhodování ve veřejné správě. Vedle předběžné informace plní tyto cíle i jiné instituty uplatňované ve vzájemné komunikaci mezi orgány veřejné správy a dotčenými osobami. Příkladem lze uvést například různé neformální konzultace, ale i předběžná projednání¹⁾ záměrů žadatelů. Předběžnou informaci je však třeba vnímat jako natolik významný nástroj kladoucí odborné nároky na orgány, které jsou povinny ji poskytnout, že je namístě, že je jeho obecná právní úprava obsažená přímo v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „SŘ“). A je rozumné, že konstrukce institutu předběžné informace v § 139 SPR vychází z toho, že konkrétní případy pro poskytnutí předběžné informace stanoví zvláštní předpisy. Jeví se proto vhodné poukázat na právní úpravu předběžné informace v procesech veřejného stavebního práva a v předpisech z oblasti životního prostředí, v nichž se institut předběžné informace uplatňuje. A to nejen proto, že spolu mnohdy úzce souvisejí, ale i pro zamyšlení se, zda by si jejich současná právní úprava nezasloužila *de lege ferenda* eventuální novelizaci.

Předběžná informace podle správního řádu

Jak bylo uvedeno výše, základem právní úpravy předběžné informace v českém právním řádu je § 139 SŘ, podle něhož v případě, že tak stanoví zvláštní zákon, může každý požadovat od správního orgánu, který je příslušný vydat rozhodnutí nebo podmiňující úkon, aby mu v písemné formě poskytl předběžnou informaci o tom:

- a) zda lze určitý záměr uskutečnit jen za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu a
- b) podle jakých hledisek bude posuzovat žádost o vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu, popřípadě za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět.

Správní řád výslovně blíže nespécifikuje náležitosti žádosti o předběžnou informaci, ovšem zakotvuje důsledek neodstranění vytýkaných vad podání spočívající v tom, že správní orgán předběžnou informaci bez dalšího neposkytne. Již na tomto místě uvedme, že právní

1) Srovnej například předběžné projednání záměru dle § 15 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

úprava předběžné informace ve zvláštních předpisech buď přímo v příslušném zákoně, nebo v prováděcím předpisu stanoví povinné náležitosti požadované předběžné informace.

Pravidlu, dle něhož lze předběžnou informaci požadovat jen jednou, je třeba rozumět tak, že se uplatní v situaci, kdy nenastane změna okolností, za nichž byla předběžná informace poskytnuta. Taková situace naopak může vést k uložení povinnosti správnímu orgánu, aby o tom žadatele, jemuž předběžnou informaci poskytl, informoval (viz například režim územně plánovací informace).

Předběžnou informaci lze dle § 139 odst. 3 SR požadovat i po zahájení řízení. Je možno vycházet z toho, že i když zvláštní úprava stanoví, že žadatel může žádat o předběžnou informaci před zahájením řízení, neznamená to, že by tím byla automaticky vyloučena aplikace § 139 odst. 3 SR. Je však zřejmě třeba případ od případu vyřešit obsah eventuelně po zahájení řízení podané žádosti o předběžnou informaci v návaznosti na procesní stadium běžícího řízení a dle toho s žádostí o předběžnou informaci naložit.

Významné je ustanovení § 139 odst. 4 SR, dle něhož může být doba platnosti předběžné informace být správním orgánem omezena. Vedle toho se lze setkat s případy, že samotný zvláštní zákon zakotví omezenou dobu platnosti předběžné informace (například § 21 StZ). Předběžná informace přestává platit, dostala-li se do rozporu s právním předpisem, který nabyl 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.

Proces vydávání předběžné informace nemá povahu správního řízení. Poskytnutá předběžná informace má z hlediska procesního povahu správního aktu ve smyslu části čtvrté správního řádu.

Předběžná informace dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Institut předběžné informace ve veřejném stavebním právu zakotvil zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále i StZ) v podobě územně plánovací informace upravené v § 21 StZ. Původní úprava okruhu případů, jichž se může poskytnutí územně plánovací informace týkat, byla změněna novelizací stavebního zákona realizovanou zákonem č. 350/2012 Sb., vypustil – a nutno podtrhnout, že logicky správně – poskytování územně plánovací informace do té doby upravené v § 21 odst. 1 písm. d): o podmínkách provedení jednoduchých staveb (§ 104 odst. 1) bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. V tomto případě nešlo materiálně o informaci „předběžné“ povahy, ale o stanovení podmínek již pro vlastní realizaci záměru, což se vymykalo podstatě územně plánovací informace jako předběžné informace.

Územně plánovací informaci poskytne žadateli krajský úřad, úřad územního plánování, obecní úřad pověřený pro výkon činnosti pořizovatele a stavební úřad poskytují v rámci své působnosti. Připomeňme, že podle platné právní úpravy se územně plánovací informace jako předběžná informace poskytuje o:

- a) podmínkách využívání území a změn jeho využití, zejména na základě územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace,

- b) podmínkách vydání regulačního plánu, územního rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů,
- c) podmínkách vydání územního souhlasu v případech, kdy je možno jím nahradit územní rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů.

Co do požadavků na obsah žádosti o územně plánovací informaci stavební zákon žadateli ukládá, že musí v žádosti uvést konkrétní požadavky na informaci v souvislosti se svým záměrem na změnu v území a konkrétní údaje o svém záměru, zejména účel a technické provedení stavby nebo jiného opatření v území.

V případě územně plánovací informace je stavebním zákonem výslovně stanovena i lhůta její platnosti, a to 1 rok ode dne jejího vydání, pokud v této lhůtě orgán, který ji vydal, žadateli nesdělí, že došlo ke změně podmínek, za kterých byla vydána, zejména na základě provedení aktualizace příslušných územně analytických podkladů, schválení zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje a zprávy o uplatňování územního plánu. Je třeba zdůraznit, že se jedná o demonstrativní výčet změn v nástrojích územního plánování. Lze si dále představit i změny podmínek v podobě důsledků vyplývajících z územního opatření o stavební uzávěře či územního opatření o asanaci území.

Právní úprava klade na žadatele poměrně přísné požadavky co do obsahu žádosti o územně plánovací informaci. Upraveny jsou v § 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb. o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Jmenovitě žádost musí obsahovat: a) identifikační údaje o žadateli podle § 37 odst. 2 správního řádu; b) katastrální území a parcelní čísla pozemků, na kterých žadatel hodlá záměr realizovat; c) druh územně plánovací informace, o jaký žadatel žádá; d) údaje o současném využívání pozemků a staveb na nich; e) druh, účel a popis požadovaného záměru, jeho základní rozměry a kapacitu, požadavky na připojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. K žádosti o územně plánovací informaci žadatel připojí celkovou situaci v měřítku katastrální mapy s vyznačením požadovaného záměru a jeho vazeb na okolí (vzdálenosti od hranic pozemku, napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu apod.).

Ve vztahu k předběžné informaci v prostředí veřejného stavebního práva tak, jak je koncipována v současně platné právní úpravě, je vhodné uvést, že jednotlivé druhy územně plánovací informace se týkají územního rozhodování a vybraných aspektů územního plánování (podmínky vydání územního plánu). Je otázkou, zda by její uplatnění nemělo být umožněno i v procesech dle stavebního řádu. Tato úvaha se aktuálně nabízí tím spíše, že jsou-li tato řízení tzv. navazující řízeními dle § 3 písm. g) zákona EIA²⁾ (například stavební řízení, řízení o dodatečném povolení stavby), je příslušný úřad, který vede navazující řízení, povinen na žádost předběžnou informaci žadateli poskytnout.

Předběžná informace dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Institut předběžné informace zakotvila novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále též zákon EIA) realizovaná zákonem

2) *Bliže viz dále u předběžné informace podle zákona EIA.*

č. 39/2015 Sb. a to v souvislosti s tzv. navazujícími řízeními na proces EIA. Navazujícím řízením je podle § 3 písm. g) zákona EIA takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona. V poznámce pod čarou č. 1a jsou příkladmo bez bližší specifikace jejich příslušných ustanovení uvedeny odkazy na následující předpisy: zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Povinnost stanovit, zda se jedná o „navazující řízení“ dle § 3 písm. g) zákona EIA leží na správním orgánu příslušném k navazujícímu řízení. Na jednu stranu lze rozumět tomu, že zákonodárce ponechal specifikaci závěru o tom, zda je či není konkrétní správní řízení navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA na aplikační praxi, na druhou stranu toto legislativní řešení nutně přinese aplikační problémy, o nichž si troufám tvrdit, že se v řadě případů vyřeší až při eventuální soudní kontrole rozhodnutí, která budou vydána v řízeních „časově následujících“ po procesu posuzování konkrétního záměru z hlediska jeho vlivu na životní prostředí.

Není cílem tohoto příspěvku analyzovat pojem navazující řízení a zabývat se jeho jednotlivými případy. V daných souvislostech se nám jedná o zhodnocení právní úpravy institutu předběžné informace zakotvené v § 9b odst. 2 zákona EIA, dle něhož je k jejímu poskytnutí povinen správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení v součinnosti s dotčenými orgány. Povinnost jejího poskytnutí má k žádosti žadatele o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení kdykoliv před jeho zahájením. Obsahem poskytnuté předběžné informace jsou informace o požadavcích na údaje a podklady, které má žadatel předložit k žádosti o vydání rozhodnutí. Zákon výslovně omezuje dobu platnosti této předběžné informace 1 rokem ode dne jejího vydání.

Z pohledu významu všech správních řízení časově následujících na proces EIA – ať jim již přiznáme povahu „navazujícího řízení“ či nikoli, je však dle mne otázkou, proč nemohl institut předběžné informace zákonodárce v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí zakotvit obecně pro všechny správní procesy časově následující na konkrétní proces EIA. Je samozřejmě možno namítnout, že v některých případech, kdy správní proces časově následující na proces EIA nebude navazujícím řízením dle § 3 písm. g) zákona EIA, půjde o správní proces v režimu zákona, který upravuje předběžnou informaci pro všechny procesy realizované v jeho věcné působnosti – příkladmo lze uvést zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a jeho úpravu předběžné informace v § 90 odst. 17, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a jeho úpravu vyjádření dle § 18. I přes tyto příklady se však lze přiklonit k doporučujícímu závěru, aby v případě eventuální budoucí přípravy novelizace zákona EIA byl institut předběžné informace zakotven pro případy všech správních procesů časově následujících po procesu EIA.

Předběžná informace dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění

Dalším případem předběžné informace v environmentálním prostředí je předběžná informace o žádosti týkající se řízení o vydání integrovaného povolení zakotvená v § 3a zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci – dále zákona IPPC). Je zakotvena v § 3a zákona IPPC. Citované ustanovení bylo do zákona zařazeno novelou zákona IPPC realizovanou zákonem č. 69/2013 Sb. V tomto případě je v textu zákona výslovně vyjádřeno, že se jedná o předběžnou informaci podle správního řádu. Obsahem předběžné informace jsou údaje o předepsaných náležitostech žádosti a o vymezení zařízení v žádosti tak, aby bylo souladné se zákonem IPPC a prováděcím úpravou. Předběžnou informaci vydává dle § 30 písm. k) zákona IPPC krajský úřad a v případech zařízení, jehož provoz může významně nepříznivě ovlivnit životní prostředí dotčeného státu dle § 29 písm. q) zákona IPPC ministerstvo životního prostředí. V ostatním se na poskytnutí předběžné informace uplatní § 139 SŘ.

Je třeba zdůraznit, že v případech, kdy je řízení o vydání integrovaného povolení navazujícím řízením na proces EIA, platí pro režim poskytnutí předběžné informace ustanovení § 9b odst. 2 zákona EIA, tj. včetně omezení doby platnosti v tomto režimu poskytnuté předběžné informace, a to jeden rok ode dne vydání předběžné informace.

Předběžná informace dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Institut předběžné informace našel své uplatnění i v zákoně o ochraně přírody a krajiny (dále i ZoPK). Nutno zdůraznit, že zákonodárce novelou zákona o ochraně přírody a krajiny zákonem č. 349/2009 Sb., uložil orgánům ochrany přírody „obecně koncipovanou povinnost“ poskytnout předběžnou informaci podle správního řádu co do systematiky právní úpravy v rámci společných ustanovení, jmenovitě v § 90 odst. 17 ZoPK.

Kromě toho došlo ke specifickému zakotvení poskytování předběžné informace pro případy lesních hospodářských plánů, k jejichž schválení je třeba podle § 4 odst. 3 ZoPK závazné stanovisko orgánu ochrany přírody z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto případě jde o specifikaci § 90 odst. 17 ZoPK s tím, že zákon příslušnému orgánu ukládá poskytnout předběžnou informaci vlastníku lesa zpravidla ke dni konání základního šetření, nejpozději do 60 dnů od obdržení žádosti. Co do obsahu této předběžné informace je vhodné zdůraznit, že by měla být dostatečně konkrétní a určitá co do požadavků na konkrétní lesní hospodářský plán.

Předběžná informace podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách

Povahu předběžné informace má v režimu zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „VZ“) institut „vyjádření“ zakotvený v § 18 VZ. Jedná se o případ předběžné informace, která je součástí českého právního řádu již z období před nabytím účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Z povahy a obsahu ustanovení § 18 VZ lze poměrně jednoznačně dovodit, že se o předběžnou informaci ve smyslu § 139 SŘ jedná. Vodní zákon

v § 18 odst. 3 výslovně stanoví, vyjádření není rozhodnutím ve správním řízení a nenahrazuje povolení nebo souhlas vodoprávního úřadu vydaný podle vodního zákona.

Právo na obdržení vyjádření s povahou předběžné informace má v tomto případě jednak každý, kdo hodlá umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu nebo zařízení anebo provádět jiné činnosti, pokud takový záměr může ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod. Povinností žadatele je dostatečně doložit svůj záměr. Ve vyjádření vodoprávní úřad uvede, zda je tento záměr z hlediska zájmů chráněných podle vodního zákona možný, popřípadě za jakých podmínek. Vodoprávní úřad je dále povinen žadateli poskytnout vyjádření pro případy týkající se využívání zdrojů přírodní minerální vody osvědčených dle zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon).

Předběžná informace dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

Dalším případem předběžné informace, je institut „vyjádření“ v režimu § 7 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále i „ZoZPF“). Stejně jako v případě vyjádření dle § 18 VZ je součástí českého právního řádu již z období před nabytím účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a tudíž k závěru o tom, že je podřaditelné pod režim § 139 SŘ, je možno dospět s ohledem na jeho povahu.

Vyjádření orgánu ochrany zemědělského fondu se vydává k návrhu tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí. Specifikem tohoto vyjádření s povahou předběžné informace je – až na zákonem stanovené výjimky³⁾ – jeho obligatornost, vyplývají z dikce „vždy se vyjádří orgán ochrany zemědělského půdního fondu“.

Na povinně uplatněnou žádost o vyjádření klade právní úprava konkrétní obsahové požadavky. Jmenovitě žádost o vyjádření (kromě obecných náležitostí žádosti dle správního řádu) musí obsahovat:

- a) zakres navrhované trasy nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí do snímku katastrální mapy se zobrazením jednotlivých dotčených parcel půdy patřící do zemědělského půdního fondu podle katastrálních území,

3) Podle § 7 odst. 5 ZoZPF není vyjádření orgánu ochrany zemědělského půdního fondu třeba:

- a) má-li se stavba trasy nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí uskutečnit na plochách vymezených pro tento účel platnými zásadami územního rozvoje nebo platným územním plánem nebo jsou-li podmínky pro umístění tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí stanoveny regulačním plánem,
- b) jedná-li se o návrh úpravy tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí, nebo
- c) jedná-li se o úpravy nivelety, šířky a parametrů oblouků stávajících nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest.

- b) údaje o hydrologických a odtokových poměrech,
- c) údaje o sítích zemědělských účelových komunikací a polních cest,
- d) údaje o bonitovaných půdně ekologických jednotkách dotčených pozemků a jejich zařazení do tříd ochrany v případě, kde je možné alternativní umístění tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí, a
- e) stručné údaje o technickém řešení stavby.

Z pohledu žadatele je po obsahové stránce vyjádření, které mu orgán ochrany zemědělského půdního fondu poskytne, významné, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu v něm navrhne opatření k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu. Lze mít za to, že se nejedná o nic jiného, než o stanovení „podmínek“ pro realizaci zamýšleného záměru. Otázkou je, zda mohou být opatření uložena ve správních řízeních, pro něž je vyjádření orgánu ochrany zemědělského půdního fondu vydáváno, rozšířena. Přiklonit se lze, dle mne k závěru, že ano.

Po obsahové stránce je významné, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu ve svém vyjádření navrhne opatření k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu.

Závěr

Z výše uvedeného přehledu předběžných informací s jejich základní charakteristikou plyne, že jde o institut, který zákonodárce na základě zmocnění v § 139 odst. 1 SŘ využívá k řešení situací většinou náročných na odborný aspekt správních procesů, které se týká dotčené osoby, o jejímž subjektivním právem má být v budoucnosti rozhodnuto. Těmto dotčeným osobám lze doporučit, aby institut předběžné informace využívaly, neboť tím získávají od odborně vybaveného subjektu kvalifikované informace týkající se budoucího (resp. případně již běžícího) rozhodování o jejich věci.

Lze doporučit, aby *de lege ferenda* byla zvážena v oblasti veřejného stavebního práva taková konstrukce předběžné informace, která by umožňovala žádat o její poskytnutí ve všech procesech podle stavebního zákona.⁴⁾ Impulsem k této úvaze je mimo jiné dnešní konstrukce procesní provázanosti tzv. navazujících řízení na proces EIA a procesů podle stavebního zákona, kdy v případě navazujících řízení je institut předběžné informace uplatnitelný i pro stavební řízení, řízení o dodatečném povolení stavby či řízení o odstranění stavby. Nelze jistě pochybovat o tom, že i řízení podle stavebního zákona, jimž nepředcházela proces EIA, jsou co do svého věcného i procesního obsahu mnohdy velmi komplikovaná a institut předběžné informace by byl nástrojem k posílení právní jistoty a informovanosti dotčených osob v podobě žadatelů, ale i racionálním nástrojem z pohledu stavebních úřadů s ohledem na kvalitní a hospodárný průběh jimi vedeného řízení.

Ve vztahu k různorodým předpisům z oblasti životního prostředí lze doporučit *de lege ferenda* uvažovat o zakotvení institutu předběžné informace například po vzoru právní

4) Aktuálně připravovaný návrh novely zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů v podobě dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KOR-N9XQHE72J> [cit. 20. 9. 2016] nepočítá se změnami v konstrukci § 21 StZ upravujícími územně plánovací informaci.

konstrukce obsažení v § 90 odst. 17 ZoPK zakotvující obecně koncipovanou povinnost orgánů ochrany přírody poskytnout předběžnou informaci podle správního řádu. Odchylnou úpravu od správního řádu do zvláštních předpisů zařazovat pouze tehdy, pokud se důvodně bude jevit nutné upravit specifické podmínky zejména co do požadavků na náležitosti žádosti o předběžnou informaci a co do doby její platnosti.

Pražské stavební předpisy – stručný úvod do problematiky

Renata Pintová Králová

Usnesením Rady hlavního města Prahy č. 1299 ze dne 27. 5. 2016 bylo schváleno nařízení, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy). Nařízení bylo dne 30. 5. 2016 vyhlášeno ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy pod č. 10/2016 a dne 1. 8. 2016 nabylo účinnosti.

Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy) – dále jen „nařízení“, „PSP“, „Pražské stavební předpisy“, „Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy“ – bylo vydáno na základě ustanovení § 194 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Podle tohoto ustanovení hlavní město Praha stanoví nařízením vydaným v přenesené působnosti obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze.

Na území hlavního města Prahy byly obecné požadavky na výstavbu stanoveny od roku 2000 do 30. 9. 2014 vyhláškou č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy“). Usnesením Rady hlavního města Prahy č. 1607 ze dne 15. 7. 2014 bylo schváleno nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy), které zrušilo vyhlášku č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014, následně však Ministerstvo pro místní rozvoj pozastavilo ode dne 16. 1. 2015 jeho účinnost a na území hlavního města Prahy byly do doby nabytí účinnosti nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy aplikovány vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, a č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.

Pražské stavební předpisy obsahují níže uvedené části:

Část první: úvodní ustanovení

Část druhá: územní požadavky

Část třetí: stavební požadavky

Část čtvrtá: zvláštní požadavky na vybrané druhy staveb

Část pátá: společná, přechodná a závěrečná ustanovení

Příloha 1: specifické hodnoty

Příloha 2 a 3: doprava v klidu

Část první (§ 1 a 2):

Úvodní ustanovení obsahují vymezení předmětu nařízení a vymezení pojmů (§ 2). Některé z pojmů byly nově zavedeny a definovány, jako příklady lze zmínit „společně řešený celek“, „stavba individuálního bydlení“ a „hrubá podlažní plocha“.

„Společně řešeným celkem“ se rozumí soubor souvisejících staveb umístovaný jedním územním rozhodnutím, přičemž některé požadavky PSP mohou být ve společně řešených celcích formulovány odlišně, například v případě vzdáleností od hranic pozemků [§ 29 odst. 2 písm. c), řešení odkládání odpadů (§ 51 odst. 2) apod.].

„Stavbou individuálního bydlení“ se rozumí rodinný dům, jehož definice zůstala stejná jako ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, a dále stavba pro bydlení, jež má nejvýše 3 byty, 5 podlaží, z toho maximálně 4 jsou nadzemní. Stavby individuálního bydlení mohou odlišně řešit například situování vázaných stání na pozemku stavby (§ 33 odst. 5), rozměry hlavní domovní komunikace (§ 54 odst. 1), schodiště (§ 56, příloha č. 1 k PSP).

Definice „hrubé podlažní plochy“ bude využita i při posuzování míry využití území stanovené Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy a překonává tak nezávazný popis hrubé podlažní plochy uvedený v metodických pokynech Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy.

Část druhá, Hlava I (§ 3–10):

Územní požadavky, jež jsou obsaženy v části druhé PSP, v sobě zahrnují nejen požadavky pro umístování staveb, ale i požadavky pro uspořádání území v územně plánovací dokumentaci (část druhá, hlava I), což je zásadní rozdíl od vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, která požadavky pro územně plánovací dokumentaci neobsahovala.

Územní požadavky uvedené v hlavě I části druhé se zabývají členěním území dle zastavěnosti a zastavitelnosti, podle předpokládané míry změn (stabilizovaná, transformační a rozvojová území). Stanoveny jsou též požadavky na členění území podle charakteru na lokality a členění na plochy s rozdílným způsobem využití [definice lokality je uvedena v ustanovení § 2 písm. k)]. Nařízení neopomíná ani vymezení veřejné vybavenosti, dopravních koridorů a podrobnější členění ploch.

Pro vyjasnění problematiky je nutné zmínit, že požadavky uvedené v § 3–10 se neuplatňují při umístování či povolování staveb, ale pouze při zpracování a pořizování územně plánovací dokumentace.

Část druhá, Hlava II (§ 11–15):

V části druhé hlavě II jsou stanoveny požadavky týkající se vymezení veřejných prostranství a dělení a scelování pozemků. Za zmínku stojí požadavek uvedený v § 15 odst. 1, podle něhož se pozemky určené k zastavení vymezují tak, aby k nim byl zajištěn přístup z uličního prostranství. Tato povinnost dosud nebyla v obecných požadavcích na výstavbu zakotvena, vyplývala pouze z ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb., které se týkalo obsahu rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků. Nelze opomenout, že v této části předpisu je kladen velký důraz na respektování charakteru území, jež byl definován v ustanovení § 2 písm. h). Charakter území se prolíná celým nařízením, jeho zobecnění není snadné a rozhodování v území je postaveno právě na jeho odůvodnění.

V této části předpisu je definována „uliční čára“ (§ 12) a „urbanistické typy ulic“ (§ 13), včetně minimálních rozměrů uličních prostranství vztahených k jednotlivým urbanistickým typům ulic (§ 14). Minimální rozměry uličního prostranství, jež je definováno v ustanovení § 2 písm. z), jsou analogií k požadavku na minimální šířku prostoru mezi pozemky rodinných domů, jež byl stanoven ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Rozdíl oproti úpravě ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy je ten, že nařízení vymezuje „minimální prostor“ nejen mezi stavbami rodinných domů, ale vymezuje prostor v závislosti na významu prostoru v urbanistické struktuře bez ohledu na typ staveb.

Část druhá, Hlava III (§ 16–19):

V části druhé hlavě III je řešen standard veřejných prostranství a požadavky na dopravní a technickou infrastrukturu. Důraz je kladen především na potřeby pěšího pohybu a obytnou kvalitu veřejných prostranství, což vyplývá například z požadavku upřednostňování povrchového úrovněového křížení pěších nebo cyklistických tras s trasami motorových vozidel před užitím podchodů či nadchodů. Dále jsou stanoveny požadavky, jež se zásadně neliší od úpravy ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, například zřízení veřejného osvětlení v uličních prostranstvích (§ 16 odst. 4), situování rozvodných energetických vedení a vedení elektronických komunikací v zastavitelném území pod zem. Nově jsou zavedeny požadavky týkající se svodidel a protihlukových stěn a valů (§ 17 odst. 6 a 7), jejichž umístění je v zastavitelných územích omezeno. Zavedení těchto požadavků vyvolalo řadu protichůdných diskusí. Proto je třeba zdůraznit, že současně s požadavky PSP musí být splněny i další právní předpisy, například vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, jež problematiku svodidel také řeší; z ustanovení § 17 odst. 6 a 7 lze povolit výjimku (§ 83).

Část druhá, Hlava IV (§ 20–30):

Požadavky části druhé hlavy IV jsou opět postaveny na posuzování charakteru území, ať již stávajícího ve stabilizovaném území, tak navrhovaného v transformačním či rozvojovém území. Nařízení nenásilnou formou popisuje charakter území pomocí tří nástrojů, a to „uliční

čáry“ (§ 12, § 22 odst. 1), „stavební čáry“ (§ 21, § 22 odst. 3) a „výškové hladiny“ (§ 25–27). Dalo by se říci, že pokud bude nová stavba popsána ve vztahu k těmto třem nástrojům, měl by být rozpoznán charakter území. Nelze však přejít a nevyhodnotit další případné vlastnosti konkrétního území, a to jeho jedinečnost, kterou nelze jednoduše a obecně pojmenovat a v technickém předpise stanovit.

Narižení pracuje s možností, kdy je stavební a uliční čára i výšková regulace stanovena územním či regulačním plánem, i s možností, kdy tyto nástroje v územním či regulačním plánu stanoveny nejsou. Pokud je stavební a uliční čára i výšková regulace stanovena územním či regulačním plánem, pak se umísťovaná stavba posuzuje dle územního či regulačního plánu, které jsou závazným podkladem pro rozhodování v území, jak vyplývá ze stavebního zákona.

Pokud nástroje nejsou zobrazeny či popsány v územním či regulačním plánu, pak je nutné postupovat dle požadavků PSP. Pro všechny tři nástroje platí nutnost rozpoznat, o jaké území se jedná. Ve stabilizovaném území se vychází buď z existující územní studie nebo ze založených uličních prostranství či převažujícího charakteru zástavby. V případě stabilizovaného území lze pro posouzení jako podklad využít územně analytické podklady. V rozvojovém a transformačním území se vychází buď z územní studie, nebo se čáry a hladiny vymezují v dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí. Stavební i uliční čára i výšková hladiny budou nově vymezeny zákresem navrhovaných staveb – budov, komunikací, apod. Nelze si tedy pod slovem „vymezení“ představovat zakreslení čar ve výkresech, neboť se jedná o hranice myšlené, které nelze umístit na rozdíl od budov a ostatních staveb.

Narižení v § 21 hovoří o třech typech stavebních čar – uzavřené, otevřené a volné. Není to však konečný výčet, neboť kombinací může být mnohem víc. Stavební čára je hranicí, jež definuje ustoupení zástavby a rozsah a míru zastavění hranice.

Výšková regulace využívá výškových hladin, kterých je celkem 8. V hladinách jsou stanoveny maximální hodnoty, ale i minimální hodnoty regulované výšky budov. Regulovanou výškou budovy (§ 27 odst. 1) se rozumí výška římsy, nikoliv například výška hřebene střechy. Regulovanou výšku budovy mohou překročit podle § 27 odst. 2 šikmá střecha nebo ustoupené podlaží, které musí splnit parametry uvedené v ustanovení § 27 odst. 2. Dále mohou tuto výšku překročit budovy občanského vybavení nebo „lokální dominanty“ (viz § 27 odst. 4). Ve stabilizovaném území lze v případě posuzování staveb ve vztahu k výškovým hladinám čerpat informace a opírat úvahy o Územně analytické podklady hl. m. Prahy, kde jsou výšky říms zobrazeny ve výkresu „výšky obvodových linií střech“.

K ochraně obytných místností stávajících staveb slouží nově zavedený institut posuzování odstupového úhlu. Popis odstupového úhlu i způsob posuzování je uveden v ustanovení § 28 a v příloze č. 1 k PSP. Odstupový úhel se posuzuje pouze u oken stávajících obytných místností, nikoliv u navrhovaných místností. Odstupový úhel je dle narižení výšečí, která je vymezena úhlem 45 stupňů vertikálně a 45 stupňů horizontálně a je vztažena ke středovému bodu okna stávající obytné místnosti ve výšce parapetu či ve výšce 1 m nad podlahou. V této výšce se nesmí nacházet žádná nová překážka, přičemž za překážku se rozumí nová budova nebo její část, opěrná nebo jiná zeď či okolní terén. Nelze tedy zamezit volnému prostoru před stávajícím oknem nejen stavbou, ale ani nově navrženými terénními úpravami.

K ochraně sousedních staveb a pozemků je stanoven požadavek odstupů ve vztahu k hranici sousedního zastavěného pozemku či pozemku určeného k zastavění (§ 29). Minimální odstup od hranice 3 m musí splnit všechny druhy staveb, nejen rodinné domy, jejichž odstupy

byly stanoveny vyhláškou č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Nařízení pamatuje i na případy, kdy je možné stavby umísťovat blíže než 3 m, případně až na hranici pozemku. Jedná se například o stavby do 2,5 m výšky, případně 3,5 m (při splnění konkrétních podmínek stanovených v § 29 odst. 2), společně řešené celky a případy, kdy je takový způsob zástavby v místě obvyklý. Požadavek odstupu se neuplatňuje na hranici s veřejným prostranstvím a vodními plochami.

Nařízení řeší v § 30 požadavky na oplocení obdobně jako vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Rozdíl těchto dvou úprav je v možnosti realizovat na hranici pozemků uvnitř stavebního bloku i oplocení neprůhledné.

Část druhá, Hlava V (§ 31–39):

Hlava V část druhá se týká napojení na dopravní a technickou infrastrukturu. Připojení na pozemní komunikaci musí být dostatečně kapacitní a pozemní komunikace musí navrženému připojení vyhovovat. Pro stavbu je stanovena povinnost zřídit vázaná a návštěvnická stání (§ 32 odst. 1). Definice vázaného a návštěvnického stání je uvedena v ustanovení § 2 písm. t), přičemž vázané stání souvisí s účelem užívání a slouží pro rezidenty, návštěvnická stání slouží pro parkování vozidel návštěvníků.

Výpočet potřeby stání (doprava v klidu) vychází z hrubé podlažní plochy účelu užívání, což je hrubá podlažní plocha, od které jsou odečteny plochy garáží, sklepů, pomocných a technických prostor a objektů technické infrastruktury, tedy plochy těch částí stavby, které negenerují další potřebu dopravy v klidu. Jednoznačně se však do hrubé podlažní plochy účelu užívání započítávají plochy schodišť a chodeb. Skutečnost, že pro výpočet je stěžejní hodnota hrubé podlažní plochy, je oproti úpravě obsažené ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, zcela nová. Vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy vycházela při výpočtu dopravy v klidu například z počtu bytových jednotek či počtu lůžek, přepážek, apod. Výpočet dopravy v klidu v PSP vycházející z hrubé podlažní plochy umožní již z počátečních fází návrhu stanovit maximální zátěž automobilové dopravy do území, neboť znalost hrubé podlažní plochy je prvotní informací o záměru.

Prvním krokem při výpočtu dopravy v klidu je zjištění základního počtu stání, který je uveden v příloze č. 2 k PSP. Tabulka základního počtu stání obsahuje soupis různých druhů účelu užívání a k nim vztažené množství hrubé podlažní plochy na 1 stání (například u staveb pro bydlení je 1 stání vztaženo k 85 m² hrubé podlažní plochy účelu užívání). V tabulce jsou dále u jednotlivých účelů užívání uvedena procentuální množství stání vázaných a návštěvnických.

Základní počet stání je dále přepočten podle konkrétního místa v území a navazuje tak na principy vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Nařízení člení území do devíti zón 00 až 08 (viz přílohu č. 3 k PSP), k nimž je vztažena hodnota minimálního požadovaného počtu, případně maximálního přípustného počtu stání. Regulována jsou jak návštěvnická, tak vázaná stání, a to i pro účel bydlení. Stanovené minimální hodnoty nelze podkročit, maximální hodnoty nelze překročit. Výsledné hodnoty se zaokrouhlují matematicky, neplatí tedy pravidlo, že každé započaté stání je stáním celým. U staveb s kombinací více účelů lze v odůvodněných případech snížit počet návštěvnických stání s ohledem na jejich vzájemnou zastupitelnost (§ 32 odst. 3).

Způsob a forma parkování je uvedena v ustanovení § 33. Obecné principy řešení dopravy v klidu jsou totožné s principy stanovenými vyhláškou č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Stání musí

být řešena na stavebním pozemku (§ 33 odst. 1), vázaná stání mimo uliční prostranství (§ 33 odst. 3), návštěvnická stání se přiměřeně k charakteru uličního profilu umísťují do uličního prostranství (§ 33 odst. 4). Vázaná stání pro bydlení se řeší formou uzavřených nebo polootevřených garáží s výjimkou staveb individuálního bydlení a nízkopodlažní zástavby do 3 podlaží, kde povinnost umístit stání v garáži není stanovena, což je jedna ze základních odlišností od řešení ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Mezi další odlišnosti patří zajištění veřejné přístupnosti návštěvnických stání s možností stanovení režimu jejich užívání či možnost v rámci společně řešeného celku s převažujícím účelem užívání bydlení do 3 podlaží umístit vázaná stání do uličního prostranství.

V souvislosti se zřízením vázaných a návštěvnických stání je nutné upozornit na požadavek dokončit stání nejpozději před vydáním kolaudačního souhlasu, případně před oznámením o užívání stavby (§ 32 odst. 4), který zajistí úplnou funkčnost realizovaných staveb.

Požadavky týkající se připojení na technickou infrastrukturu jsou upraveny obdobně jako ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Výstavba žump je umožněna, avšak pouze pro přesně specifikované případy (například v prolukách u jednotlivě umísťovaných staveb individuálního bydlení za splnění přesně daných podmínek), likvidace dešťových vod upřednostňuje jejich vsakování, jiný způsob jejich likvidace je možný pouze na základě prokázání nemožnosti vsakování.

Část třetí (§ 39–66):

V části třetí jsou obsaženy technické požadavky na stavby (stavební požadavky). Základních požadavků je stanoveno sedm, a to mechanická odolnost a stabilita, požární bezpečnost, hygiena, ochrana zdraví a životního prostředí, ochrana proti hluku, bezpečnost a přístupnost při užívání a úspora energie a tepelná ochrana. Stavební požadavky jsou stanoveny obdobně jako ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Požadavky řešené s určitými odlišnostmi jsou následující:

- Světlá výška obytných a pobytových místností (§ 44) musí být minimálně 2,6 m. Světlá výška obytné místnosti však může být snížena v případě, pokud je součástí bytu alespoň jedna obytná místnost o výšce minimálně 2,6 m a ploše větší než 16 m². Tento požadavek je možné uplatnit v případě mezonetových bytů nebo rodinného domu.
- Proslunění bytů vychází z požadavků ČSN 73 4301 Obytné budovy. Pokud však charakter stávající zástavby neumožňuje požadavky proslunění splnit, musí být prosluněno min. 80 % navrhovaných bytů. Zbývajících 20 % nemusí být prosluněno, ale bude se stále jednat o byty, zmizí tak případy, kdy se místo bytů účelově umísťovaly nebytové prostory, které splnily veškeré požadavky na byty vyjma oslunění (ateliéry, studia apod.). Protože byla zakotvena úleva přímo v textu nařízení, není umožněno povolení výjimky z ustanovení týkajícího se proslunění, což vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy připouštěla.
- Požadavky týkající se větrání (§ 46), schodišť (§ 56), stání v garážích (§ 57) a zábradlí (§ 58) jsou stanoveny přímo v textu nařízení, případně v příloze č. 1 k tomuto nařízení a není v těchto případech odkazováno na normové hodnoty.

- Požadavek na přímé osvětlení hlavních domovních schodišť je oproti úpravě ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy řešen tak, že připouští možnost řešení osvětlením nouzovým.

Část čtvrtá (§ 67–82):

V části čtvrté jsou stanoveny zvláštní požadavky vybraných druhů staveb, a to staveb pro rodinnou rekreaci a zahrádkářských osad (§ 69), staveb pro zemědělství (§ 70–76) a staveb a zařízení pro reklamu a informace (§ 77–82). Samostatně stojící stavby pro reklamu a reklamní a informační zařízení s plochou panelu nad 4 m² mohou být na území hl. m. Prahy umístovány tak, aby jejich vzájemný odstup byl roven nejméně trojnásobku plochy panelu větší z těchto staveb, ne však méně než 100 m. Zákaz umístování staveb pro reklamu a reklamních a informačních zařízení s plochou panelu nad 4 m² platí v památkových rezervacích a památkových zónách, což je požadavek, který byl upraven i vyhláškou č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Kromě samostatně stojících staveb pro reklamu a reklamních a informačních zařízení jsou regulovány tyto stavby a zařízení umístěné nad rovinou střechy (§ 79), kolmo na fasádě (§ 80), na fasádě či předsazené před fasádou (§ 81) a na oplocení, opěrných zdech a zábradlí (§ 82).

Část pátá (§ 83–87):

Výjimky: Ustanovení § 83 uvádí výčet požadavků, ze kterých nařízení umožňuje povolit ve smyslu § 169 stavebního zákona výjimku (odstavec 1), a výčet požadavků, z nichž lze ve smyslu § 169 stavebního zákona povolit odchýlné řešení územního nebo regulačního plánu (odstavec 2).

Normy: Ustanovení § 84 uvádí seznam požadavků, které se považují za splněné, je-li postupováno ve shodě s určenou normou. Jak je patrné již z textu nařízení, přístup k normám je řešen odlišně od úpravy ve vyhlášce č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, a to indikativním odkazem, který nabízí navrhování ve shodě s určenou normou jako jeden z možných způsobů, jak prokázat splnění vybraných požadavků. Technická norma konkretizuje obecný požadavek, ale ten může být splněn jinými prostředky. Určené normy byly uvedeny ve Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví č. 7/2016 ze dne 8. 7. 2016 (viz stránky www.unmz.cz). Použití indikativního odkazu není novinkou, tento způsob využívají právní předpisy, například na úseku požární bezpečnosti.

Přechodná ustanovení: Ustanovení § 85 se zabývá přechodnými ustanoveními, což je velice citlivé téma, neboť nařízení přináší již čtvrtý způsob posuzování dokumentací v průběhu tří let.

Ustanovení § 85 odst. 1 oživuje již zrušenou vyhlášku č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Podle této vyhlášky bude posuzována dokumentace a projektová dokumentace zpracovaná do 30. 9. 2014 a předložená stavebnímu úřadu do 30. 9. 2016.

Ustanovení § 85 odst. 2 se týká období, kdy bylo účinné nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy a stanovuje, že podle nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy bude posuzována dokumentace a projektová dokumentace zpracovaná od 1. 10. 2014 do 15. 1. 2015 a předložená stavebnímu úřadu do 15. 1. 2017.

Poslední období těsně před účinností PSP je pokryto ustanovením § 85 odst. 3, který uvádí, že dokumentace a projektová dokumentace zpracovaná od 16. 1. 2015 do dne nabytí účinnosti PSP (1. 8. 2016) a předložená stavebnímu úřadu do jednoho roku ode dne nabytí účinnosti PSP, bude posuzována dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.

Výše uvedená přechodná ustanovení jsou vztažena vždy ke dvěma údajům, a to k datu zpracování dokumentace a datu předložení dokumentace stavebnímu úřadu. Pokud jsou tato dvě data splněna současně, pak lze postupovat dle konkrétního přechodného ustanovení. V ostatních případech je nutné aplikovat PSP.

Přechodná ustanovení pamatují i na změny závazné části územně plánovací dokumentace (§ 85 odst. 5), při jejichž pořizování je třeba postupovat podle dosavadních právních předpisů s přihlédnutím nejen k cílům a úkolům územního plánování, ale i k PSP.

Zrušovací ustanovení: Ustanovením § 86 bylo zrušeno nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy).

Účinnost nařízení: Ustanovením § 87 řeší účinnost nařízení, které bylo vyhlášeno ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy dne 30. 5. 2016, a nabylo tak účinnost dne 1. 8. 2016 (první den třetího měsíce následujícího po vyhlášení).

Těsně před účinností PSP zaslala Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě dopis paní ministryni pro místní rozvoj, jehož součástí byl seznam nedostatků nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy a zároveň vznesena obava, že by některé z nedostatků mohly ohrozit bezpečnost uživatelů staveb. Jako zásadní bych zmínila tyto výtky:

- „Oživení nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, které nebylo notifikováno Evropské komisi“ – požadavek zapracovat přechodné ustanovení týkající se zmíněného nařízení byl vznesen Ministerstvem pro místní rozvoj v průběhu zpracování nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, jež byl zpracovatelem nařízení akceptován. Návrh celého nařízení, včetně přechodných ustanovení byl Evropskou komisí notifikován a schválen.
- „Nutnost odstraňování protihlukových stěn a valů u bytových domů v Evropské ulici“ je obava zcela lichá, neboť žádný z požadavků nemůže být uplatněn zpětně. Zpětná účinnost je považována za nepřipustnou legislativní techniku, neboť je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty.
- „Omezení požadavků na přístup přímého slunečního záření nejen v centru, ale i na periferii“, je obava nevyplývající z PSP, neboť podle ustanovení § 45 odst. 1 nezáleží na libovůli navrhovatele, ale možnost využít proslunění pouze u 80 % bytů lze aplikovat jen v případě, kdy charakter stávající zástavby neumožní úplné proslunění navrhovaných bytů. Charakter stávající zástavby bude muset být v rámci návrhů řádně odůvodněn.
- „Obava z ohrožení bezpečnosti v případě odvádění spalin venkovní stěnou“ je vyvrácena již samotným vznikem požadavku odvádění spalin venkovní stěnou. Textace napačeného ustanovení (§ 47 odst. 2) vychází z přímého požadavku Evropské komise vzneseného v průběhu procesu notifikace. Po úpravě textu dle požadavků Evropské komise bylo znění opětovně zkontrolováno a Evropskou komisí odsouhlaseno.

Slovo na závěr:

Předpis je řešen odlišnou formou od vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy či vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb. Věcně však stanovuje požadavky obdobně jako výše zmíněné vyhlášky, nesnaží se o stanovení standardu, ale o stanovení minimálních hodnot, jež směřují k naplnění požadavků základních vlastností staveb.

Pro zajištění stability právního prostředí je nutné, aby byl předpis aplikován v praxi, jediné tak lze sjednotit výklad jednotlivých ustanovení. Nelze od žádného právního předpisu očekávat, že bude dokonalý a výkladově jednoznačný. PSP nemohou sejmout povinnost správního úřadu ze stavebního úřadu a pořizovatele, ani nutnost odůvodňování záměrů z beder projektantů. Tato očekávání nemohla být PSP naplněna, neboť ze správní i soudní praxe je zřejmé, že veškerý důraz je kladen právě na řádné a dokonalé úvahy a odůvodnění, které nemůže žádný obecný právní předpis nahradit, neboť uvážení se vždy vztahuje ke konkrétním záměrům, situacím, ke konkrétnímu charakteru území, které nelze zobecnit.

Rozhodčí řízení jako alternativní způsob řešení sporů

Miroslav Sedláček

Rozhodčí řízení v současné době představuje moderní alternativu k soudnímu řízení, a to alternativu o mnoho efektivnější a o poznání levnější. Situace, kdy projednání a rozhodnutí jednoduchého majetkového sporu trvá soudům i několik let, se stala pro mnohé věřitele (zejména podnikatele) neúnosnou. Z tohoto důvodu došlo zejména v posledních několika letech k prudkému nárůstu sporů řešených v rozhodčím řízení, kterého nyní využívají nejen nebankovní poskytovatelé zápůjček a úvěrů, ale také mnohé banky, leasingové společnosti, jakož i realitní kanceláře aj. Nejen dílčí problematika právní úpravy rozhodčího řízení, ale i možnost následného zrušení rozhodčího nálezu jako konečného a závazného rozhodnutí, jsou tak v současné době obecně živým tématem.

Hlavním pramenem úpravy rozhodčího řízení je zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, v platném znění (dále jen „ZRR“). Dosud nejrozsáhlejší novela citovaného zákona byla schválena po intenzivních pracích a turbulentních diskuzích v roce 2012 (tzv. euronovela zákona ve znění zákona č. 19/2012 Sb.). Přijaté změny byly vyústěním snahy českého zákonodárce po zajištění kompatibility českého práva rozhodčího řízení s unijní legislativou, přijatou zejména na úrovni Směrnice ES 93/13 o nepřiměřených podmínkách

ve spotřebitelských smlouvách (dále jen „Směrnice“), nepočítáme-li některá doporučení Komise, která nemají normativní charakter.

Obecně k rozhodčímu řízení

Podstata rozhodčího řízení spočívá v tom, že se strany sporu⁵⁾ dohodnou o vynětí řešení jejich sporu z pravomoci obecného soudu, a současně svůj spor svěří k projednání a rozhodnutí stálému rozhodčímu soudu či jinému rozhodčímu orgánu (dále jen „rozhodce“).

Je-li tedy sjednána pravomoc rozhodce, je obecný soud z rozhodování sporu, na který se rozhodčí smlouva vztahuje, vyloučen.⁶⁾

Způsobů sjednání si pravomoci rozhodce je přitom několik. V praxi převládá sjednání si pravomoci rozhodce přímo ve smlouvě (například v kupní smlouvě, smlouvě o díle, smlouvě o úvěru aj.), nebo například v obchodních podmínkách. Jinak je tomu ve spotřebitelských smlouvách, kdy je třeba, aby rozhodčí smlouva byla ve spotřebitelském vztahu uzavřena samostatně;⁷⁾ rozhodčí smlouva nesmí být součástí podmínek spotřebitelské smlouvy, jinak je neplatná v souladu s ustanovením § 3 odst. 3 ZRŘ. Smyslem uvedené právní úpravy, inspirované právní úpravou německou, je zamezit situacím, kdy by rozhodčí doložky do spotřebitelských smluv byly proti vůli, nebo spíše bez vědomí spotřebitele oktrojovány, aniž by spotřebitel o jejich výskytu ve smlouvě nebo ve smluvních podmínkách věděl, nebo aniž by si byl vědom jejich smluvního normativního dosahu.

Mezi charakteristické rysy rozhodčího řízení, resp. zároveň určité výhody oproti řešení sporů soudní cestou, patří:

- a) **Jednoinstanční, rychlost a neformálnost řízení.**⁸⁾ Pro postup rozhodce v zásadě nejsou stanoveny formality běžné pro řízení před obecnými soudy. Od podání žaloby až do vydání rozhodčího nálezu často uběhnou pouze měsíce, či dokonce jen týdny. Z důvodu absence opravných prostředků pak rozhodčí nález nabývá ve smyslu ustanovení § 28 odst. 2 ZRŘ právní moci již jeho doručením a tímto okamžikem se stává také vykonatelným.
- b) **Svobodný výběr rozhodce či rozhodců.** Strany mají možnost zvolit k projednání a rozhodování sporu stálý rozhodčí soud⁹⁾ či jiný rozhodčí orgán (srov. ustanovení § 7 ZRŘ a násl.).
- c) **Zajištění uznání a výkonu rozhodčího nálezu.** Newyorská úmluva z roku 1958 umožňuje uznání a výkon rozhodčích nálezů ve všech státech, které tuto smlouvu ratifikovaly.

5) V této souvislosti je zapotřebí upozornit na to, že ZRŘ nepoužívá výraz „účastník“, nýbrž se důsledně drží termínu „strana“, což má své důvody v mnoha ohledech.

6) WINTEROVÁ, A.; MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací.* 8. vyd. Praha: Leges, 2015, 574 s.

7) V této souvislosti lze odkázat třeba na bohatou německou praxi, která až do roku 1997 stanovovala jako podmínku platnosti rozhodčí smlouvy (obecně, tj. pro jakékoliv smluvní vztahy) její „samostatné sjednání“. Praxe ukázala jako dostatečně například to, že rozhodčí smlouva (doložka) navazovala za smlouvou hlavní (v jedné a téže listině), ovšem jako samostatná část, a byla samostatně podepsána.

8) Kupříkladu ROZEHNALOVÁ, N. *Mezinárodní právo obchodní. II. díl – Řešení sporů.* Brno: Masarykova univerzita, 1999, 31 s. a vedle toho v nepřeborném množství další publikace.

9) *Srovnej usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 2. 2014, sp. zn. 32 Cdo 2050/2013.*

- d) **Neveřejnost řízení.** Rozhodci jsou vázáni povinností mlčenlivosti, která je zaručena zákonem, případně také rozhodčím řádem příslušného rozhodčího soudu. Neveřejnost rozhodčího řízení stanovená dle ustanovení § 19 odst. 3 ZRŘ má význam zejména tehdy, když jsou projednávány informace, které mohou být obchodním tajemstvím stran. Právě neveřejností rozhodčího řízení je zaručena nemožnost zneužití takových informací třetími stranami. Neveřejný je i vydaný rozhodčí nález, jestliže se strany nedohodnou na jeho zveřejnění nebo zveřejnění jeho části.
- e) **Nízké náklady na vedení sporu.** Spolu s neveřejností a rychlostí řízení ve srovnání s běžným soudním řízením jsou obecně nízké náklady považovány za největší výhody rozhodčího řízení.

Tradiční oblastí rozhodování sporů cestou rozhodčího řízení jsou majetkové spory¹⁰⁾ v obchodní oblasti. Dnes, díky současné právní úpravě, již není omezeno pouze na zahraniční obchod, ale zahrnuje právě naopak obchod vnitrostátní.

Jak již bylo výše naznačeno, rozhodčí řízení může probíhat jako řízení před jedním nebo více rozhodci jmenovanými stranami sporu pro tento konkrétní spor (řízení *ad hoc*) nebo může mít podobu řízení před institucionalizovaným rozhodčím soudem založeným na základě zákona (rozhodčí řízení institucionalizované). Hlavní výhodou institucionalizované arbitráže představuje autorita a důvěra instituce, která daný typ řízení zajišťuje. Rozhodčí řízení vedená před uznávanou institucí budou spíše dobrovolně splněna bez námitek a bez soudní ochrany, než je tomu v případě arbitráže *ad hoc*.¹¹⁾

Strany si mohou v rozhodčí smlouvě také dohodnout, že rozhodčí nález může být na žádost některé ze stran nebo i obou z nich přezkoumán jinými rozhodci dle ustanovení § 27 ZRŘ. Nestanoví-li rozhodčí smlouva jinak, musí být žádost o přezkoumání zaslána druhé straně do třiceti dnů ode dne, kdy byl straně žádající o přezkoumání doručen rozhodčí nález. Přezkoumání rozhodčího nálezu je pak součástí rozhodčího řízení. Je však zapotřebí zdůraznit, že otázka přezkumu rozhodčího nálezu podléhá autonomii stran a k otázce případného počtu přezkumu neexistuje žádná praxe.¹²⁾

Rozhodčí řízení se končí právní mocí rozhodčího nálezu, nebo doručením usnesení v těch případech, kdy se nevydává rozhodčí nález dle ustanovení § 23 ZRŘ. Pokud se jedná o rozhodčí nález, u něhož nepřipadá v úvahu možnost podat žádost o přezkoumání jinými rozhodci nebo u něhož marně uplynula lhůta k podání takové žádosti, nabývá nález dnem doručení účinků pravomocného soudního rozhodnutí a vykonatelnosti ve smyslu ustanovení § 28 odst. 2 ZRŘ.

10) Vymezení majetkového sporu podle Hlavsy a Stavínahové jako „sporu z majetkového (soukromoprávního) vztahu, na základě něhož došlo nebo má dojít za úplaty k převodu věcného, závazkového nebo jiného práva nebo jiné majetkové hodnoty“ se zdá být poněkud úzké (viz Hlavsa, P.; Stavínahová, J. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Doplněk, 2004, 625 s.). Spíše se lze přiklonit k širšímu pojetí Kučerovu, že jde „o všechny případy, kdy se účastník (strana) domáhá plnění, jež má majetkovou hodnotu či reflex“. (Kučera, Z.; Tichý, L. *Zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním*. Komentář. Praha, 1989, s. 221–223). Je však patrné, že i definici podanou Hlavsou a Stavínahovou chápe teorie a návaznosti na ni i praxe širším způsobem, tj. podřazují pod takové spory i spory negatorní aj., které se týkají těchto práv (srov. WINTEROVÁ, A.; MACKOVÁ, A. a kol. d. cit. v pozn. 2, 576 s.). Obecně tak teorie i praxe chápou majetková práva velmi široce. Toto pojetí se zdá být nesporné.

11) WINTEROVÁ, A.; MACKOVÁ, A. a kol. d. cit. v pozn. 2, 568 s.

12) Autoru není znám žádný takový případ v tuzemské ani v mezinárodní praxi.

Ačkoliv se u veřejnosti objevují obavy z nemožnosti rozhodčí nález zrušit a odvrátit tak jeho nepříznivé následky, je třeba tyto obavy vyvrátit. Rozhodčí nález totiž za určitých okolností lze zrušit, ale vždy se tak musí stát na základě rozhodnutí soudu v souladu se zákonem stanovených důvodů.¹³⁾

Řízení o zrušení rozhodčího nálezu

Zrušení rozhodčího nálezu není v pravomoci rozhodců, kteří se podíleli na jeho vydání, ani snad jiných rozhodčích orgánů, ale v pravomoci obecného soudu, v jehož obvodu se rozhodčí řízení konalo. Dle ustanovení § 32 ZRŘ má strana, která se zrušení rozhodčího nálezu domáhá, právo podat do tří měsíců od doručení rozhodčího nálezu návrh na jeho zrušení. Jde o lhůtu zákonnou, kterou nelze prodloužit ani její zmeškání prominout. Návrh se přitom musí vždy opírat o některý ze zákonných důvodů uvedených v ustanovení § 31 pod písm. a) až i) ZRŘ.

Návrh je třeba podat u příslušného obecného soudu, který o něm bude rozhodovat. Pokud by byl podán sice v zákonné lhůtě, ale pouze k rukám rozhodce/rozhodců nebo rozhodčího soudu, účinné nápravy by se strana bez dalšího nedomohla. *De lege lata* není stanovena povinnost rozhodce postoupit návrh příslušnému soudu.

Návrh na zrušení rozhodčího nálezu má obecně povahu procesního prostředku umožňujícího účastníkům ochranu svých práv (z pohledu Ústavního soudu tak představuje nutnou podmínku úspěšného uplatnění ústavní stížnosti).¹⁴⁾ Návrh musí stejně jako jiné procesní návrhy obsahovat určité obligatorní náležitosti, tj. vymezení účastníků, označení soudu, označení rozhodčího nálezu, kterého se návrh týká, dále spatřovaný důvod pro jeho zrušení, v návrhu musí být dále označeny důkazy k prokázání tvrzení, a konečně v petitu návrhu zrušení rozhodčího nálezu.

Účastníky soudního řízení jsou pouze ty strany, které byly účastníky v řízení před rozhodci. Přestože se tedy účastník domáhá zrušení rozhodnutí vydaného rozhodci, nejsou tyto rozhodci účastníky řízení o zrušení rozhodčího nálezu, neboť jimi ani původně nebyli. V praxi se stále objevuje řada chybných podání spočívajících v nesprávném označení účastníků řízení. To s sebou může přinést negativní důsledky. V případě, že by byl návrh na zrušení rozhodčího nálezu podán pouze proti rozhodcům a navrhovatel by ani v průběhu řízení nerozšířil návrh o druhou stranu sporu, musel by být takový návrh z důvodu absence pasivní legitimace soudem zamítnut.

V průběhu řízení pak obecný soud posuzuje, zda byly splněny základní předpoklady pro rozhodčí řízení a zda byly respektovány jeho základní principy. Je zcela vyloučen soudní přezkum rozhodčího řízení ohledně správnosti skutkových zjištění a právního posouzení věci.¹⁵⁾ Pouze v případě spotřebitelských sporů je umožněno soudu přezkoumávat rozhodnutí rozhodců i po věcné stránce.¹⁶⁾

13) Srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 5. 2013, sp. zn. 33 Cdo 153/2013.

14) WINTEROVÁ, A.; MACKOVÁ, A. a kol. d. cit. v pozn. 2, 586 s.

15) Srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. 23 Cdo 2570/2007.

16) Srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 4. 2. 2015, sp. zn. 23 Cdo 4686/2014.

Podání návrhu na zrušení rozhodčího nálezů nemá dle ustanovení § 32 odst. 2 ZRŘ odkladný účinek na vykonatelnost rozhodčího nálezů. Na žádost povinného však může soud vykonatelnost rozhodčího nálezů odložit, jestliže by neprodleným výkonem rozhodčího nálezů hrozila závažná újma nebo jestliže je z návrhu na zrušení rozhodčího nálezů možné usuzovat, že je důvodný. Jde tedy o možnost předběžného hodnocení skutkových a právních otázek soudem, přičemž onu důvodnost je možno z procesního hlediska ztotožnit se situací, kdy taková důvodnost bude v návrhu dostatečně osvědčena. Pokud návrh na zrušení rozhodčího nálezů podá spotřebitel, soud dle ustanovení § 32 odst. 3 ZRŘ přezkoumá, zda nejsou dány důvody pro odložení vykonatelnosti rozhodčího nálezů podle odst. 2, aniž by o to spotřebitel žádal. O odložení vykonatelnosti rozhodne soud do sedmi dnů od podání návrhu; po tuto dobu nelze rozhodčí nález vykonat.

Zákonné důvody pro zrušení rozhodčího nálezů

Výčet důvodů pro zrušení rozhodčího nálezů je v souladu s ustanovení § 31 ZRŘ vymezen taxativně.¹⁷⁾ Svou povahou tu nejde o přezkum toho, zda byly splněny podmínky pro projednání a rozhodnutí věci před rozhodci, nejedná se v žádném případě o opravný prostředek v klasickém pojetí civilního procesu.

Obecně se důvody, pro které je možné zrušit rozhodčí nález, týkají a) vad rozhodčí smlouvy; b) vad samotného rozhodčího řízení; a c) vad vlastního rozhodčího nálezů.

Obecný soud smí rozhodčí nález přezkoumávat pouze v rozsahu vad vytýkaných účastníkem v návrhu na zrušení rozhodčího nálezů. K takovému návrhu je legitimován pouze tento účastník. Obecně platí, že soud při posuzování věci není vázán právním názorem navrhovatele. Skutkový stav věci, který je předmětem řízení, může po právní stránce posoudit rozdílně. Pokud v případě odlišného právního posouzení přízná soud účastníkovi požadované plnění, nejde o překročení návrhu.¹⁸⁾ Stejná pravidla platí i pro posouzení důvodu zrušení rozhodčího nálezů. Soud může na rozdíl od navrhovatele učinit jiný závěr při posouzení důvodu zrušení rozhodčího nálezů dle ustanovení § 31 ZRŘ. Soud tím nijak nepřekračuje návrh, neboť je

17) Dle ustanovení § 31 ZRŘ: „Soud na návrh kterékoliv strany zruší rozhodčí nález, jestliže:

- a) byl vydán ve věci, o níž nelze uzavřít platnou rozhodčí smlouvu,
- b) rozhodčí smlouva je z jiných důvodů neplatná, nebo byla zrušena, anebo se na dohodnutou věc nevztahuje,
- c) ve věci se zúčastnil rozhodce, který nebyl ani podle rozhodčí smlouvy, ani jinak povolán k rozhodování, nebo neměl způsobilost být rozhodcem,
- d) rozhodčí nález nebyl usnesen většinou rozhodců,
- e) straně nebyla poskytnuta možnost věc před rozhodci projednat, f) rozhodčí nález odsuzuje stranu k plnění, které nebylo oprávněným žádáno, nebo k plnění podle tuzemského práva nemožnému či nedovolenému, g) rozhodce nebo stálý rozhodčí soud rozhodoval spor ze spotřebitelské smlouvy v rozporu s právními předpisy stanovenými na ochranu spotřebitele nebo ve zjevném rozporu s dobrými mravy nebo veřejným pořádkem, h) rozhodčí smlouva týkající se sporů ze spotřebitelských smluv neobsahuje informace požadované v § 3 odst. 5, popřípadě tyto informace jsou záměrně nebo v nezanedbatelném rozsahu neúplné, nepřesné nebo nepravdivé, nebo i) se zjistí, že jsou dány důvody, pro které lze v občanském soudním řízení žádat o obnova řízení.“

18) Shodně například rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 32 Odo 1528/2005.

zcela nerozhodné, který důvod zrušení rozhodčího nálezu byl soudem nakonec shledán. Daný důvod je však významný z hlediska právní jistoty stran, co do pravomoci rozhodců k dalšímu projednání a rozhodnutí věci po právní moci rozhodnutí o zrušení rozhodčího nálezu.

Ačkoli ani z občanského soudního řádu, ani ze ZRŘ nelze dovodit povinnost soudu k výslovnému uvedení důvodu, pro který byl rozhodčí nález zrušen, je daná skutečnost z hlediska dalšího postupu předvídaného ustanovením § 34 ZRŘ za účelem odstranění možných pochybností vhodná a žádoucí. Výrok rozhodnutí soudu o zrušení rozhodčího nálezu by tak měl obsahovat i to, zda k návrhu některé ze stran bude v jednání ve věci samé soud pokračovat a věc rozhodne nebo zda rozhodčí smlouva zůstává v platnosti.

V praxi platí, že pokud bude strana řádně informována o zahájení rozhodčího řízení, bude vyzvána k podání vyjádření ve věci a ač může, své vyjádření ve věci nepodá a neplatnost rozhodčí doložky nenamítá, přičemž si vzhledem k obsahu rozhodčí doložky a vzhledem k obsahu výzvy rozhodce musí být této okolnosti vědoma, bude její případný návrh na zrušení rozhodčího nálezu zamítnut. V situaci, kdy strana neučiní v rozhodčím řízení jediný úkon, je zcela pasivní a nevznesе námitku neplatnosti rozhodčí smlouvy před vydáním rozhodčího nálezu, ač tak učinit může, je obecně považována za shodnou té, kdy strana rozhodčího řízení v rozhodčím řízení aktivně jedná a námitku této neplatnosti včas neuplatní. Soud vždy zamítne návrh na zrušení rozhodčího nálezu, který se opírá o důvody ustanovení § 31 písm. b) nebo c) ZRŘ, jestliže strana, která se domáhá zrušení rozhodčího nálezu, neuplatnila, ač mohla, takový důvod v rozhodčím řízení nejpozději, než začala jednat ve věci samé.¹⁹⁾ To však neplatí, jde-li o spory ze spotřebitelských smluv.

Procesní postup po zrušení rozhodčího nálezu

V případě, že dojde ke zrušení rozhodčího nálezu, existují zpravidla dvě možnosti následného postupu v souladu s ustanovením § 34 ZRŘ.

Je-li rozhodčí nález zrušen podle ustanovení § 31 písm. a), b), g) nebo h) ZRŘ, pokračuje soud k návrhu některé ze stran po právní moci rozsudku v jednání ve věci samé a tuto věc soud rozhodne.²⁰⁾ Věc již nelze projednat v rozhodčím řízení.

V případě zrušení rozhodčího nálezu podle ustanovení § 31 písm. c) až f) nebo i) ZRŘ, pokračuje se k návrhu některé ze stran v rozhodčím řízení na základě rozhodčí smlouvy, s výjimkou písm. c), kdy jsou původní rozhodci z nového rozhodování věci vyloučeni a namísto nich jsou jmenováni způsobem původně určeným v rozhodčí smlouvě rozhodci noví. Nedohodnou-li se strany jinak, budou noví rozhodci jmenováni způsobem původně určeným v rozhodčí smlouvě nebo podpůrně podle ustanovení tohoto zákona. Přitom projednání a rozhodování věci původními rozhodci je z praktického pohledu žádoucí a mající svůj význam, již jen proto, že původní rozhodci jsou dobře seznámeni se stavem věci.

Podle rozhodčích pravidel UNCITRAL (pro strany závazné pouze ve sporech z investiční činnosti, tj. stát vs. cizí investor; jindy pouze tehdy, jestliže se na tom strany písemně dohodly), dokonce platí, že soud projednávající návrh na zrušení rozhodčího nálezu avizuje ještě před

19) Srovnej usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. 23 Cdo 2647/2013.

20) Srovnej usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 8. 2015, sp. zn. 33 Cdo 384/2015.

rozhodnutím o zrušení předběžné závěry rozhodčímu senátu a poskytne mu možnost, aby nález zrušil a napravil nedostatky, které byly soudem zjištěny. V praxi jde zejména o situace, kdy soud zjistí, že některé ze stran nebyla poskytnuta možnost se k věci vyjádřit (věc projednat). Přitom právě znevýhodnění některého účastníka ohledně práva věc projednat je procesní otázkou, kterou lze takto napravit, aniž by bylo nutno nález rušit, tj. aniž by bylo nutno v soudním řízení rozhodovat o zrušení a dávat tím prostor pro zdoluhavý postup, kdy se věc může dostat do stavu způsobilého pro nové projednání třeba po řadě let. Popsaný postup se zejména v mezinárodní praxi často aplikuje.²¹⁾

Došlo-li ke zrušení rozhodčího nálezu vydaného ve sporu ze spotřebitelské smlouvy a v rozhodčím řízení vystupoval rozhodce zapsaný v seznamu rozhodců vedeném ministerstvem, doručí soud ministerstvu stejnopis pravomocného zrušujícího rozsudku.²²⁾

Závěrem je třeba uvést, že z důvodů uvedených v ustanovení § 35 odst. 1 ZRŘ je předpokládána možnost podání návrhu na zastavení nařízeného výkonu rozhodnutí (kromě důvodů uvedených v ustanovení § 268 občanského soudního řádu) ze strany toho účastníka, proti němuž byl soudem nařízen výkon rozhodčího nálezu, bez ohledu na lhůtu stanovenou v § 32 odst. 1 ZRŘ, a to i když sám nepodal návrh na zrušení rozhodčího nálezu soudem. Je-li takový návrh podán, soud provádějící výkon rozhodčího nálezu řízení o výkon rozhodnutí přeruší a uloží povinnému, aby do 30 dnů podal u příslušného soudu návrh na zrušení rozhodčího nálezu.²³⁾ Není-li v této lhůtě návrh podán, pokračuje soud v řízení o výkon rozhodčího nálezu. Po eventuálním zrušení pak mohou strany postupovat obdobně podle ustanovení § 34 ZRŘ.

Geneze právní úpravy povolování staveb dopravní infrastruktury

Jan Štandera

Opakované snahy legislativní cestou urychlit výstavbu veřejně prospěšných staveb svědčí o tom, že jde o závažný věcný problém. Příčin je nepochybně více, avšak dvě z nich lze považovat za zásadní. Předně obecné právní předpisy (především stavební zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) v zásadě nerozlišují z hlediska procesních výhod a zjednodušení vlastního povolovacího řízení, zda jde o stavbu veřejně prospěšnou, či stavbu běžnou. U veřejně prospěšných staveb, které jsou povětšinou rozsáhlé a dotýkají se velkého množství

21) Shodně LIPTÁK, F. *Právne princípy v medzinárodnej obchodnej arbitráži*. In SUCHOŽA, J.; HUSÁR, J. (eds). *Právo, obchod, ekonomika IV. Sborník vedeckých prací*. Košice: UPJŠ, 2014, s. 547–558.

22) WINTEROVÁ, A.; MACKOVÁ, A. a kol. d. cit. v pozn. 2, 587 s.

23) MACKOVÁ, A. *Zkoumání platnosti rozhodčí doložky ve vykonávacím řízení ve světle práva na soudní ochranu*. *Bulletin advokacie*, 1–2/2016, s. 35–39.

subjektů, je pak správné řízení o jejich povolení velmi složité, procesně komplikované a tím i velmi zdouhavé. Takového právního stavu pak v neprospěch společensky potřebného záměru stavbu realizovat mnohdy umně využívají jak různá, často pouze ad hoc účelově ustavená, občanská sdružení, tak individuální vlastníci stavbou dotčených nemovitostí. Výsledkem je neúměrně zdržení finální realizace společensky potřebné stavby se všemi negativními doprovodnými jevy, včetně nárůstu plánovaných nákladů.

Prvotní pokusy o odpovídající změnu právní úpravy (celkem pět návrhů zákonů obdobného obsahu, z nichž dva byly nakonec schváleny – zákon č.168/2001 Sb.²⁴⁾ a zákon č. 544/2005 Sb.²⁵⁾) však zvoleným způsobem řešení vždy narážely jak z hlediska obecných principů tvorby práva, tak z hlediska ústavnosti.

Nejinak tomu bylo i v případě návrhu skupina poslanců na vydání **zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35** (sněmovní tisk č. 549 v 5. volebním období Poslanecké sněmovny), který je výslovně uváděn proto, že je na něm možno demonstrovat vady, na nichž povětšinou ztroskotaly všechny dosavadní snahy o přijetí speciální úpravy Přesto je však pro další vývoj významný, neboť se stal jakýmsi prvotním nosičem pro budoucí zákon.

Předmětná zákonodárná iniciativa prošla poměrně klopotnou cestou, kdy legislativní proces trval bezmála 1,5 roku a obsah návrhu doznal podstatných změn. Na počátku navrhla skupina poslanců speciální zákon, který odchylně od obecných úprav obsažených v jednotlivých zvláštních zákonech, stanovil postup a podmínky pro urychlení výstavby konkrétní stavby – rychlostní komunikace R35, jako stavby realizované ve veřejném zájmu. Podmínkou bylo, aby jako taková byla uvedena ve vydané územně plánovací dokumentaci. Již z tohoto stručného popisu je zřejmé, že trpěl všemi vadami, které byly opakovaně vytýkány z ústavního pohledu i předchozím obdobným pokusům zajistit zákonem zrychlení výstavby liniových dopravních staveb (neobecnost právní úpravy, zasahování moci zákonodárné do moci výkonné, nerovné podmínky, nespravedlivý proces). Výsledkem projednávání této poslanecké iniciativy v Poslanecké sněmovně bylo nakonec přijetí jejího modifikovaného znění, které bylo postoupeno Senátu.

Hlavní změny oproti původní předloze provedené sněmovnou spočívaly zejména v tom, že individuálně určená stavba byla nahrazena druhově určenými stavbami označenými jako dopravní a technická infrastruktura (ve smyslu stavebního zákona šlo zejména o stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť, dále vodovody, kanalizace, čistírny odpadních vod, energetická vedení, veřejné komunikační sítě) a dále ve vypuštění kontroverzní speciální úpravy vyvlastňovacího řízení pro dané účely.

Senát se v rámci posuzování sněmovnou schváleného návrhu zákona o urychlení výstavby dopravní a technické infrastruktury snažil v časově limitovaném prostoru určeném pro projednávání (30 dnů) nalézt takové legislativní řešení, které by odstranilo nadále přetrvávající nejzásadnější pochybnosti o ústavní konformitě a současně naplnilo nosný cíl spočívající v nalezení efektivnějšího a rychlejšího postupu při povolování výstavby liniové dopravní infrastruktury.

24) Zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně nebyl sice u Ústavního soudu nikdy zpochybněn a je nadále součástí právního řádu, ale z obav o jako napadení z hlediska ústavnosti nebyl prakticky nikdy v praxi aplikován.

25) Zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy O6R- 24L letiště Praha Ruzyně, byl zrušen nálezem Ústavního soudu publikovaném pod č. 124/2009 Sb.

Intenzivní práce dvou senátorů ve spolupráci se zástupci zainteresovaného Ministerstva dopravy a Ministerstva pro místní rozvoj vyústilo v jakousi „kompilaci“ předloženého sněmovního tisku č. 549 a zamítnuté novely zákona o vyvlastnění, avšak na kvalitativně vyšší úrovni než byly tyto samostatné návrhy. Takto zpracované znění pak následně Senát schválil a postoupil ke konečnému rozhodnutí dolní komoře Parlamentu. Poslanecká sněmovna pak při opětovném projednávání senátní verzi akceptovala, přičemž byl schválený návrh zákona vyhlášen jako zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

Z nejpodstatnějších změn, které přinesla senátní verze je možno zmínit další zúžení okruhu věcné působnosti zákona jen na stavby dopravní infrastruktury jako druhu veřejné infrastruktury podle stavebního zákona [§ 2 odst. 1 písm. k) bod 1 zákona č. 183/2006 Sb.], pokud mají být umístovány v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo veřejné prospěšné stavby vymezené v územně plánovací dokumentaci. Došlo i k vypuštění automatického označení staveb dopravní infrastruktury jako staveb prováděných ve veřejném zájmu, čímž se celá procedura podřídila obecnému režimu. Dále byla vypuštěna ustanovení vymezující speciální kratší lhůty pro stavební úřady při vydávání územních a stavebních rozhodnutí, včetně úpravy, která tyto úřady pověřovala rozhodováním o předběžných otázkách a námitkách, jež nespádají do jejich působnosti.

Rovněž byla odstraněna možnost, aby stavební úřad vydal stavební povolení ještě předtím, než mu stavebník doloží, že k příslušným pozemkům nebo stavbám získal práva, která mu umožňují liniovou stavbu provést.

Do návrhu bylo naopak vloženo, aby obecný stavební úřad, kterým je v prvním stupni řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností, mohl u daných staveb na žádost stavebníka spojit územní a stavební řízení. Speciálnímu stavebnímu úřadu, kterému je ve spojeném řízení příznáno postavení dotčeného orgánu, bylo uděleno oprávnění vydávat v řízení závazné stanovisko.

Nejdůležitější změnou oproti původnímu návrhu však bylo zakomponování zvláštní úpravy některých oblastí vyvlastňovacího řízení, která se koncentrují zhruba do čtyř oblastí.

První z nich je zjednodušení vzájemné komunikace mezi potenciálním vyvlastňovatelem a vyvlastňovaným ještě před zahájením vlastního řízení v podobě způsobu doručování návrhu dohod na odkoupení pozemku nebo stavby nebo zřízení věcného břemene k nim, a to na adresu uvedenou v katastru nemovitostí. Druhá oblast se týká změny procesní stránky nabývání právní moci rozhodnutí o vyvlastnění, kdy bylo na rozdíl od obecné právní úpravy, která automaticky přiznává žalobě odkladný účinek, rozhodnutí o případném přiznání odkladného účinku žaloby v závislosti na posouzení konkrétního případu ponecháno soudu. V souvislosti s tím se zamezilo i situacím, aby spor o výši náhrady, případně napadení jiných dílčích výroků rozhodnutí o vyvlastnění, neovlivňovalo nabytí právní moci meritorního výroku o vyvlastnění.

Další podstatná změna byla provedena ve způsobu primárního stanovování kupní ceny. Způsob určování maximální výše ceny pro smluvní ujednání o nabytí práva k pozemku a způsob oceňování pozemku (popřípadě jiných věcných práv), který je vykupován státem nebo jím zřízenou organizací (zejména Ředitelství silnic a dálnic – ŘSD, Správa železniční dopravní cesty – SŽDC) pro potřeby výstavby dopravní infrastruktury (režim platný do 31. 1. 2013) byl založen na následujících zásadách. Základem byla znalecky stanovená cena ve výši ceny obvyklé podle zákona o oceňování majetku (cena zjištěná jinými postupy se nebrala v úvahu),

přičemž při oceňování nemovitosti se vycházelo z jejich skutečného stavu a účelu užití ke dni odeslání návrhu kupní smlouvy. Nepřihlíželo se tedy k jejímu zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s realizací stavebního záměru (tj. zejména se nezhodňovala změna druhu pozemku v souvislosti s územním rozhodnutím pro stavbu dopravní infrastruktury – zemědělská půda se vždy oceňovala jako zemědělská, nikoliv stavební). Bonusové navyšování kupní ceny oproti odhadu nebylo možné.

V neposlední řadě senátní verze reagovala na případy, kdy je sice dotčená nemovitost ve vlastnictví stavebníka, ale uskutečnění záměru brání založený nájemní vztah. Proto se umožnilo nájemní smlouvu za náhradu vypovědět.

Nový zákon č. 416/2009 Sb., však nezůstal dlouho beze změny. Již 1. 10. 2011 nabyla účinnosti jeho novela č. 209/2011 Sb. kterou inicioval Senát.

Tato novela rozšířila věcný rozsah působnosti zákona o vodní a energetickou infrastrukturu. Dále bylo umožněno, aby na žádost stavebníka mohlo být při povolování dopravní a energetické infrastruktury spojeno územní a stavební řízení. Zkrácená lhůta pro jednání soudu o podaných žalobách byla výslovně vztažena i na případná odvolací soudní řízení. Přijaté změny měly umožnit zrychlené projednávání a vyřizování majetkoprávních vztahů nejen u dopravních staveb, ale i u staveb vodní a energetické infrastruktury, napomoci zkrácenému postupu výstavby některých významných energetických center při řešení státní energetické politiky anebo výstavbě důležitých vodních děl, zajišťující splavnost řek a ochranu území před povodněmi.

Další, nepoměrně zásadnější změnu předmětného zákona představuje zákon č. 405/2012 Sb., tentokrát z vládní dílny. Tento zákon podstatně modifikoval konstrukci kupní ceny a oceňování pozemků a staveb tak, že zavedl motivační složku ceny spočívající v možnosti přiznání bonusu, na základě kterého lze znalecky stanovenou cenu pozemku navýšit až o 15 %, jde-li o stavební pozemek (nebo stavbu), a maximálně o 100 %, jde-li o jiný pozemek (zejména zemědělská, popřípadě lesní půda).

Tato úprava určování maximální výše ceny (režim platný od 1. 2. 2013 do 12. 9. 2014) se, samozřejmě, týkala pouze dobrovolného výkupu pozemku nebo stavby potřebné pro výstavbu dopravní infrastruktury ve vlastnictví státu a nedopadala tak na nucené vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení, ve kterém se náhrada stanovila ve výši znalecky stanovené ceny obvyklé nebo ceny zjištěné, a to podle toho, která z nich je vyšší.

Nabyté zkušenosti s aplikací této právní úpravy však prokázaly, že její hlavní cíle byly naplněny jen zčásti. Prostřednictvím uvedeného modelu se sice zamezilo spekulativním nákupům zemědělské půdy, která byla následně několikanásobně draž státem vykupována jako stavební pozemky, vlastní proces výkupu pozemků se však urychlit nepodařilo. Přiznávaný bonus za dobrovolný odkup zemědělské půdy se totiž ukázal jako příliš nízký a majitelé půdy ji odmítali prodávat a raději vyčkávali na vyvlastňovací řízení, a to z důvodů, že dříve jim stát poskytoval mnohonásobně vyšší výkupní ceny.

Proto vláda navrhla další novelu předmětného zákona posléze schválenou jako zákon č. 178/2014 Sb., kterou se zvýšil bonus, o který lze navýšit znalecky stanovenou cenu zemědělské a lesnické půdy a změnil matematický způsob vyjádření určování maximální výše bonusu z procent na násobky (režim platný od 13. 9. 2014 do 30. 4. 2016). Tato úprava přitom ponechala v platnosti základní principy zavedené zákonem č. 405/2012 Sb. a provedla pouze dílčí úpravu konstrukce kupní ceny u jiného než stavebního pozemku, kde umožnila navýšit kupní

cenu oproti znalecky stanovené ceně až na šestnáctinásobek. Opět se jednalo o maximální limit, nikoliv pevně stanovenou kupní cenu. Tato změna reagovala na situaci, kdy po přijetí zákona č. 405/2012 Sb. došlo k velmi podstatnému poklesu výkupní ceny u zemědělské a lesnické půdy (která už nebyla vykupována jako stavební), přičemž tento pokles byl významně vyšší než přiznaný bonus 100 %. Tato úprava vedla sice k úspoře prostředků, ale zároveň dále drasticky snížila ochotu k dobrovolnému prodeji potřebných pozemků. Umožnilo se tedy velmi podstatně navýšení kupní ceny oproti ceně znalecky stanovené, avšak aplikace této možnosti resortními investorskými organizacemi (zejména Ředitelství silnic a dálnic) byla ovlivňována interními akty řízení ze strany Ministerstva dopravy, které standardně připouštěly přiznání kupní ceny na úrovni osminásobku ceny znalecky stanovené a navýšení až na šestnáctinásobek jen ve výjimečných odůvodněných situacích. Úprava provedená zákonem č. 178/2014 Sb. na straně jedné opět odblokovala výkup zemědělských pozemků, na straně druhé ovšem přinesla jiné problémy, spojené s tím, že vytvořila poměrně široké pole pro konstrukci kupní ceny (1 – 16x odhadní ceny). Oproti stávajícímu rozpětí bonusu (ve výši 8 – 35 Kč za m²) se tím vytvořilo širší rozmezí (120 – 560 Kč za m²), což mělo umožnit efektivní odstupňování nabízené ceny v závislosti na čase.

Usměrnění řídicími akty omezující volné uvážení resortních investorů se sice ukázalo jako možné, avšak administrativně a časově značně náročné a zároveň komplikující jednání s prodávajícími (vyčkávaní nabídky kupní cenu na maximálním limitu). Zároveň se objevilo riziko rozdílného přístupu k jednotlivým prodávajícím, nemluvě o jistém korupčním potenciálu takového způsobu.

Důkazem toho, že se přes všechna dosavadní přijatá legislativní řešení dlouhodobě nedaří nastavit „optimální“ model pro urychlení výstavby vybrané infrastruktury, byla další, doposud poslední, v pořadí již čtvrtá, novela zákona vyhlášená pod č. 49/2016 Sb., iniciovaná poslanci.

Tato novelizace se zaměřuje na odstranění některých nadále přetrvávajících problémů spojených s majetkoprávní přípravou staveb dopravní infrastruktury prováděných především státem nebo právníky osobami zřízenými zákonem nebo zřízenými nebo založenými státem, vůči nimž je stát ovládající osobou. Zejména se jedná o zpřesnění postupu přípravy u pozemních komunikacích ve vlastnictví státu, úpravu konstrukce kupní ceny za vykupované pozemky, změny v oblasti zřizování věcných břemen nebo práva stavby, upřesnění postupu v případě úplatného získávání práv k pozemkům od jiné právní osoby zřízené státem a odstranění zákonného omezení možnosti vyvlastnění spoluvlastnického podílu.

Zpřesnění definice základního pojmu „dopravní infrastruktura“ v sobě zahrnuje věcný posun, neboť se do něj zahrnují bez dalších podmínek vždy stavby dálnic a silnic I. třídy, včetně staveb s nimi souvisejících.

Nejpodstatnější změnu představuje nová konstrukce určování kupní ceny u nestavebního pozemku v tom, že se její dosavadní maximální hranice (16násobek) nahrazuje pevnou kupní cenou ve výši 8násobku ceny stanovené znaleckým posudkem.

Dále se vypouští úprava směny a stanovení minimální úhrady u zřizování věcných břemen, umožňují se úplatné převody majetku ve vlastnictví České republiky mezi právníky osobami zřízenými státem, jakož i úplatné nabývání pozemků určených pro směnu za pozemek potřebný pro realizaci stavby dopravní infrastruktury.

V zákoně o vyvlastnění se v oblasti vypořádávání spoluvlastnictví vypouští dosavadní omezení při vyvlastnění spoluvlastnického podílu spočívající v prokázání nemožnosti dosáhnout účelu vyvlastnění zrušením spoluvlastnictví.

Proces upřesňování speciálních podmínek pro urychlenou realizaci dopravní infrastruktury však tím zdaleka nekončí. Aniž se stačila ověřit v praxi poslední novelizace zákona č. 416/2009 Sb. (s účinností od 1. 5. 2016), existuje již další návrh změny tohoto zákona. Tentokrát jde o vyvolanou změnu doprovázející rozsáhlou novelizaci stavebního zákona (vládní návrh tohoto zákona byl schválen na jednání vlády dne 21. 9. 2016).

V této souvislosti je na místě nejprve uvést hlavní záměr novelizace stavebního zákona. Aktuální změna tohoto obecného kodexu stavebního práva je rovněž motivována potřebou výrazně zkrátit přípravu staveb. Pro tyto účely volí návrh nové nástroje, a to jak na úseku územního plánování, tak i územního rozhodování a stavebního řádu.

Na úseku územního rozhodování a stavebního řádu má dojít mimo jiné k rozšíření možnosti spojení územního a stavebního řízení do jednoho tzv. společného územního a stavebního řízení s vydáváním jednoho společného povolení, kterým se stavba současně umísťuje i povoluje, a to jak u jednotlivé stavby, tak i u souboru staveb (vybraných staveb speciálních a jiných). Příslušným k vedení tohoto společného řízení u obecných staveb má být obecný stavební úřad, u vybraných dopravních staveb speciální stavební úřad, u vodních děl příslušný vodoprávní úřad, u vybraných energetických staveb Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR.

V rámci tzv. navazujících řízení, ve kterých budou posuzovány záměry na provedení změn v území, bude soulad s územně plánovací dokumentací a se záměry územního plánování, stejně jako naplňování cílů a úkolů územního plánování a koordinace využití území zajišťován formou závazných stanovisek obecních úřadů obcí s rozšířenou působností nebo krajských úřadů jako orgánů územního plánování.

Stěžejním principem nové právní úpravy je harmonizace postupů podle stavebního zákona a postupů posuzování vlivů na životní prostředí, případně spojení shodných nebo podobných kroků do společného postupu. Proces posuzování vlivů na životní prostředí se má integrovat do společného územního a stavebního řízení a do samostatného územního řízení.

Změna stavebního zákona zavádí územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, v jejichž rámci bude proces posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (proces EIA) probíhat. K dalším úpravám dochází v důsledku snahy o zjednodušení a zkrácení procesu EIA. Jedná se například o změny institutu posudku, který by měl sloužit především jako podklad pro rozhodování příslušného úřadu, zajišťující odborné a objektivní oponentní posouzení dokumentace EIA, a změny veřejného projednání, které bude možno nařídit pouze v případě nestavebních záměrů (v případě stavebních záměrů se bude postupovat podle stavebního zákona).

Stejně jako v územním řízení, má být investorovi umožněno zvolit si společný model, tj. integraci posuzování vlivů na životní prostředí do společného územního a stavebního řízení, nebo může projít procesem posouzení vlivů ještě před podáním žádosti o vydání společného povolení. V důsledku to znamená, že proces EIA po novele zákona bude moci jako samostatný proces předcházet. Nezakládá se tedy povinná integrace posuzování vlivů na životní prostředí do řízení podle stavebního zákona.

Změny provedené ve stavebním zákoně jsou promítnuty do dalších 43 souvisejících zákonů, včetně zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

V návaznosti na novelu stavebního zákona, která zavádí tzv. společné řízení ukončeného společným povolením, kterým bude stavba umístěna a zároveň povolena její realizace, se ruší možnost vedení společného územního a stavebního řízení podle speciálního zákona.

V definici energetické infrastruktury se doplňují stavby ropovodů a produktovodů, které jsou zařazeny do projektů společného zájmu na základě přímo použitelných unijních předpisů.

Doplňuje se ustanovení o pozastavení platnosti povolovacích rozhodnutí staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury po dobu vyvlastňovacích řízení k zajištění příslušných oprávnění potřebných k provedení stavby.

Ponechávají se odchylky od právní úpravy společného řízení podle stavebního zákona pro vybrané stavby energetické infrastruktury, které mají zajistit zrychlený postup při společném řízení a koncentrované projednávání předmětné stavby s dotčenými orgány v rámci společného řízení. K racionálnímu postupu při projednávání staveb s dotčenými orgány ve společném řízení se upouští od absolutního požadavku předložit všechna závazná stanoviska k žádosti o společné povolení stavby tak, že budou vyžadována pouze rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Ke koncentrovanému a společnému projednání s dotčenými orgány bude sloužit institut společného jednání s dotčenými orgány, u nichž bude provedena změna věcné příslušnosti tak, aby za příslušnou oblast státní správy vystupoval u vymezeného okruhu vybraných staveb vždy ústřední orgán státní správy na daném úseku nebo jím určený jeden věcně příslušný správní orgán.

Významným příspěvkem ke zrychlení přípravy staveb by se mohlo stát i zkrácení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydávaných podle stavebního zákona. Stávající tříletá lhůta se jeví jako neúměrně dlouhá, zejména u územně plánovací dokumentace nebo její změny, kdy soudy uvedená opatření obecné povahy ruší po dlouhé době, a často i pro bagatelní vady. To se negativně dotýká zejména vlastníků dotčených nemovitostí, investorů, ale i územních samosprávných celků, a dále správních orgánů rozhodujících o změnách v území, především stavebních úřadů. Proto se navrhuje v doprovodné novela zákona o soudním řízení správním stanovit tuto lhůtu v délce 1 roku, která představuje optimální kompromis mezi zajištěním dostatečné ochrany práv dotčených osob a principem právní jistoty spočívajícím ve vytvoření stabilních mantinelů pro rozhodování o změnách v území.

V souvislosti s projednávanou velkou novelou stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů se tak nabízí otázka, zda má mít nadále své opodstatnění speciální zákon č. 416/2009 Sb. a zda pro dané účely nepostačuje obecná úprava. Konečnou odpověď pravděpodobně přinese až praktická aplikace navrhované změny (bude-li vůbec přijata a v jaké podobě), avšak již dnes lze pochybovat, že speciální zákon plně nahradí. Bude tak pravděpodobně nutno vyčkat až na vypracování zamýšleného nového kodexu stavebního práva, který bude postaven na jiných principech, které by například potlačily rezortní přístupy při rozhodování, a opustil tím stávající koncepci, která je omezující pro přijetí zásadních systémových změn stávajícího stavebního zákona. Do té doby tak asi bude oprávněnost zákona č. 416/2009 Sb., byť ve značně modifikovaném znění, být součástí právního řádu zachována.

Nad výkladem soudů k ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona o změně a zrušení územního rozhodnutí

Karel Hořejš

Zaběhlou praxí stavebních úřadů je „poloautomatické“ vydání rozhodnutí o změně územního rozhodnutí na žádost stavebníka na základě ustanovení § 94 stavebního zákona. Vydání takového rozhodnutí však má i svá úskalí v části odůvodnění ve vztahu k ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona. Tuto zaběhlou praxi však do jisté míry mění rozhodnutí Městského soudu v Praze pod čj. 11 A 97/2014 ze dne 22. 4. 2016 a čj. 6A 20/2010-75 ze dne 28. 8. 2014, které navazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 68/2008 ze dne 30. 4. 2009 (www.nssoud.cz). V rozsudku čj. 2 As 68/2008 NSS sdělil (byť se jednalo o formulaci v zákoně č. 50/1976, Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), že „v nejobecnější rovině i k dalším podmínkám pro změnu pravomocného územního rozhodnutí vyjmenovaným v § 41 odst. 1 zákona stavebního zákona č. 50/1976, neboť i jejich splnění se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává. Zde zaprvé upozorňuje, že i pojem podmínky v území lze označit za neurčitý právní pojem, a proto lze v jeho souvislosti plně odkázat na závěry vyslovené výše k jiným podkladům územního rozhodnutí. Zadruhé je potřebné zdůraznit, že jak změna podmínek v území či změna jiných podkladů pro územní rozhodnutí, tak i změna územně plánovací dokumentace musí v návrhu podle § 41 odst. 1 stavebního zákona (50/1976) nalézt svůj odraz, přičemž u prvních dvou (právně neurčitých pojmů) je zapotřebí, aby navrhovatel vymezil, o které konkrétní podmínky v území či jiné poklady pro územní rozhodnutí se jedná a hlavně jakým způsobem změnu územního rozhodnutí odůvodňuje“.

Navazující rozsudek Městského soudu čj. 6A 20/2010-7, ke změně územního rozhodnutí poznamenal ve svém rozsudku, že „všechny důvody žádosti o změnu územního povolení musí mít původ jinde než v samotné žádosti – musí jít tak říkáje o na žadateli nezávislé veličiny, které ho nutí k tomu, aby svůj záměr změnil. Tedy nikoliv návrh sám (a v jeho důsledku případně realizovaná změna v území), ale již nastalá změna v území může být důvodem pro návrh na změnu rozhodnutí. Okolnosti vynucující změnu územního rozhodnutí by měl navrhovatel v žádosti dostatečně vymezit, a vzhledem k tomu, že jde v případě „změny podmínek v území“ či „změny jiných podkladů pro územní rozhodnutí“ o neurčité právní pojmy, stavební úřad v řízení o změně územního rozhodnutí musí důvody uvedené žadatelem vyhodnotit, a tuto úvahu musí stavební úřad přezkoumatelným způsobem popsat v odůvodnění rozhodnutí, včetně výkladu těchto neurčitých právních pojmů“. Navazující rozsudek Městského soudu čj. 11 A 97/2014

se k problematice změny územního rozhodnutí vyjádřil, že „shodně jako ve věci projednávané před Nejvyšším správním soudem, ani v nyní přezkoumávaném řízení, nepodal stavební úřad ve svém rozhodnutí dostatečné odůvodnění, jaké konkrétní atributy musí naplnit pojem jiné podklady pro územní rozhodnutí tak, jak jej používá § 41 odst. 1 starého stavebního zákona, a ani žalovaný se nepokusil alespoň o dodatečné rámcové vysvětlení tohoto neurčitého pojmu a omezil se bez dalšího pouze na konstatování souhlasu s postupem stavebního úřadu, že tímto jiným podkladem může být i návrh na změnu územního rozhodnutí. Proto je nutné dospět k závěru, že z takového odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami byl žalovaný při posuzování konkrétního případu veden, jak pojímá neurčitý právní pojem uvedený v § 41 odst. 1 starého stavebního zákona a proč by právě jen samotný návrh na změnu územního rozhodnutí měl ke změně územního rozhodnutí postačovat. Nelze nevidět, že právě použití neurčitého právního pojmu ve stavebním zákoně klade na stavební úřad (a potažmo žalovaného) zvýšené argumentační nároky; to vše se pak musí projevit ve formulační a logické kvalitě vydaného rozhodnutí“.

Byť se jedná o rozsudky, které byly ve vztahu k původnímu stavebnímu zákonu, tak je lze aplikovat na ustanovení § 94 odst. 1 věty prvé stavebního zákona, ze kterého vyplývá, že „územní rozhodnutí lze změnit na žádost oprávněného, jestliže se změnila územně plánovací dokumentace nebo jiné podklady pro územní rozhodnutí nebo podmínky v území, a to tak, že se jeho dosavadní část nahradí novým územním rozhodnutím“.

V návaznosti na aplikaci tohoto ustanovení v praxi je nutné konstatovat, že při změně územního rozhodnutí musí být podmínky ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona vždy naplněny.

Pouhopouhá změna záměru držitele územního rozhodnutí není důvodem pro vydání změny územního rozhodnutí dle citovaného paragrafu. Ve světle nových skutečností, při aplikaci v praxi, je bezpodmínečně nutné, aby již sám navrhovatel vymezil, a zejména odůvodnil, které konkrétní **podmínky v území** či **jiné poklady pro územní rozhodnutí** mění tak, aby příslušný stavební úřad mohl vydat změnu územního rozhodnutí v souladu s § 94 odst. 1 stavebního zákona. Tíha odůvodnění záměru však neleží jen na straně navrhovatele, ale zejména na příslušném úředníkovi vydávajícím změnu územního rozhodnutí, neboť výše uvedené soudy vytykaly stavebním úřadům zejména **nedostatečné vypořádání se s odůvodněním** ve svém rozhodnutí v souvislosti se splněním podmínek plynoucích z ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona.

Ještě ke změně územního rozhodnutí na žádost

Jan Mareček

Názory soudů (vyjádřené například v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009 čj. 2 As 68/2008 a Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2016 čj. 11 A 97/2014 a ze dne 28. 8. 2014 čj. 6 A 20/2010-75), že nelze změnit územní rozhodnutí na žádost stavebníka bez naplnění „vnějších“ příčin jsou překvapivé a nabourávají letitou praxi stavebních úřadů, přičemž nemají oporu ani v současně platných právních předpisech ani v logických postupech při přípravě, povolování a realizaci staveb. Shora citované rozsudky se sice vztahují k dříve platnému stavebnímu zákonu, kdy soudní optiku zřejmě ovlivnilo přečtení ustanovení § 37 odst. 1 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a jeho otrocká gramatická aplikace, avšak bez náležitého kontextu a už vůbec ne bez znalosti reálného života.

Jádrum celého problému je názor soudu, že „všechny důvody žádosti o změnu územního rozhodnutí musí mít původ jinde než v samotné žádosti – musí jít tak říkaje o na žadateli nezávislé veličiny, které jej nutí, aby svůj záměr změnil“ (viz rozsudek MS v Praze čj. 6 A 20/2010-7). Jde o zásadní až osudový omyl, kdy je zcela opomíjeno, že územní rozhodnutí je oprávnění a že je v dispozici žadatele (stavebníka), který je nemusí realizovat, je vydáváno v řízení na žádost, je sice závazné pro stavebníka a jeho právní nástupce a pro ostatní účastníky územního řízení, ale výsledek na konci povolovacích procesů – realizovaná stavba je ve vlastnictví stavebníka, který s ní může nakládat v rámci veřejnoprávních mantinelů, ale může ji měnit, přestavovat a dokonce i odstranit. Vlastník dokončené a kolaudované stavby je tedy oprávněn požádat o povolení její změny, včetně takových změn, které vyžadují vydání územního rozhodnutí o umístění stavby (nástavba nebo přístavba) nebo vydání územního rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území (například změny výrobní technologie vyžadující posouzení vlivu na životní prostředí nebo změn účelu užívání vyžadující jiné nároky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu). Je proti logice, že stavebník může měnit svůj již realizovaný záměr, ale je vyloučeno, aby jej změnil v průběhu přípravy nebo realizace záměru. Ke změnám na straně stavebníka může vést řada příčin, a to změna stavebního programu z důvodu změn na trhu (například následná zvýšená poptávka po malometrážních bytech), změna výrobního programu (vzhledem k dlouhotrvající přípravě a povolování staveb neodpovídá připravená stavba aktuálním potřebám nebo konec konců může být příčina změny v osobě stavebníka, který nemusí sdílet představy o záměru toho předchozího a může mít jiné požadavky na již územním rozhodnutím umístěnou stavbu, kdy byly stanoveny podmínky pro její další projektovou přípravu, které novému stavebníkovi nevyhovují. Pochopitelně, že požadované změny musí být posouzeny z veřejnoprávního hlediska v územním řízení, které je modifikováno co do obsahu a rozsahu charakterem požadované změny. V každém případě je však garantována v územním řízení o změně územního rozhodnutí ochrana veřejných zájmů a veřejných subjektivních práv účastníků územního řízení.

V praxi mohou nastat v zásadě též variantní situace změny územního rozhodnutí, pomineme-li shora uvedený případ změny dokončené stavby, kdy se jedná o „změnu“ již konzumovaného územního rozhodnutí vydáním nového územního rozhodnutí o umístění přístavby

nebo nástavby, popřípadě vydání územního rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území. První situaci představuje pravomocné územní rozhodnutí o umístění stavby, pro kterou nebylo dosud vydáno stavební povolení, druhou situací je již povolená stavba (na základě platného a pravomocného územního rozhodnutí) a třetí je povolená stavba, jejíž realizace byla již zahájena. S ohledem na poslední případ nelze opominout, že zákon výslovně počítá se změnou územního rozhodnutí v ustanovení § 118 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s povolením změny stavby před jejím dokončením (dnes se vztahuje i na případy stavby povolené a dosud nezahájené, jak to vyplývá z ustanovení § 118 odst. 1 poslední věta stavebního zákona; ta tam byla mimochodem vložena jako reakce na rozsudek Městského soudu v Praze, že nelze povolit změnu stavby před jejím dokončením, jestliže stavba nebyla dosud zahájena). Podle tohoto ustanovení lze změnu stavby před jejím dokončením povolit jen v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí, přičemž vyžaduje-li změna stavby před jejím dokončením změnu územního rozhodnutí, je možné rozhodnout o této změně ve spojeném řízení a ustanovení § 94 a 94a stavebního zákona se použije přiměřeně. Při akceptaci soudního výkladu by toto ustanovení ztrácelo smysl a bylo nerealizovatelné. Podle logiky soudu musí stavebník dokončit stavbu podle původního územního rozhodnutí a po její kolaudaci pak může požádat o její změnu a stavbu si přestavět. V tom mu přece nemůže nikdo bránit, jestliže bude s věcí ve svém vlastnictví nakládat v rámci veřejnoprávních mantinelů.

V návaznosti na shora uvedený „jaderný“ problém, že nelze z iniciativy stavebníka podat žádost o změnu územního rozhodnutí je klíčovou otázkou výklad pojmu „jiné podklady“ v ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona. Argumentace soudu se točí kolem sporné otázky, že žádost o územní rozhodnutí, respektive k ní připojovaná dokumentace není tímto „jiným podkladem“, jehož změna může být důvodem pro změnu územního rozhodnutí. Obecně lze za použití racionálního uvažování těžko akceptovat tvrzení, že žádost (a k ní připojovaná dokumentace) není podkladem pro vydání rozhodnutí, a to navíc za situace, kdy se podle § 9 odst. 5 vyhlášky č. 503/2006 Sb. celková situace z dokumentace žádosti se zakreslením stavebního pozemku, požadovaného umístění stavby s vyznačením vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku a sousedních staveb a popřípadě vybraná část dokumentace podle přílohy č. 1 vyhlášky o dokumentaci staveb, stává grafickou přílohou územního rozhodnutí. Bez ohledu na spornou otázku možnosti iniciovat změnu územního rozhodnutí ze strany stavebníka je možné argumentovat též s odkazem na druhou větu ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona, kdy „návrh na změnu územního rozhodnutí projedná stavební úřad v rozsahu této změny“. Podle ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu „podkladem pro vydání územního rozhodnutí“ mohou být mimo jiné „zejména návrhy účastníků“. Stavebník – žadatel je bezesporu účastníkem. Byla-li by absurdně otázka návrhu účastníků zúžena na ostatní účastníky řízení (například sousedy) a jen při „změně jejich návrhů“ (námitek) by bylo možno měnit územní rozhodnutí, založilo by to zcela nesmyslnou a nereálnou konstrukci. Stejně u „jiných podkladů“ pro vydání územního rozhodnutí, které představují podklady od jiných správních orgánů, tedy dotčených orgánů vydávajících například závazná stanoviska, je situace diametrálně odlišná a právně zcela jinak a zcela přesně upravena jako důvod pro obnovu řízení (§ 149 odst. 6 správního řádu). Sběrná kategorie „jiných podkladů“ tedy měla v úmyslu zahrnout všechny předem nepojmenované „skutečnosti“, které byly podkladem pro vydání územního rozhodnutí.

Je třeba rovněž zdůraznit, že řízení o změně územního rozhodnutí je řízení na žádost. Možnost změny územního rozhodnutí z moci úřední, které by odpovídalo pojetí výkladu soudů, je upravena v ustanovení § 94 odst. 3 stavebního zákona a omezena jen na případy, kdy si to vyžaduje umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření. Vlastní řízení o změně zaručuje, že stavebník nemůže bez dalšího prosadit svoji „libovůli“, jak je druhoplánově podezříván, ale že v náležitém procesu za účasti všech dotčených účastníků a dotčených orgánů bude jeho záměr (resp. změna záměru) posouzen a buď bude povolen při splnění všech veřejnoprávních požadavků anebo bude zamítnut. Je ale předmětem řízení na žádost. Nelze opomenout ani změnu konstrukce řízení o změně územního rozhodnutí přijatou novým stavebním zákonem oproti zákonu č. 50/1976 Sb. Nejde totiž jako dříve o náhradu původního územního rozhodnutí novým rozhodnutím, ale že se jeho dosavadní část nahradí novým rozhodnutím. Příčinou této změny byly pochybnosti o „předmětu“ řízení, neboť účastníci podávali opakované námítky i do částí, které nebyly předmětem požadované změny územního rozhodnutí a zpochybňovaly se otázky ve věcech již pravomocně rozhodnutých.

Závěrem je možno uvést, že předmětné rozsudky jsou příkladem aktivistického přístupu soudů, které se snaží, a to bez ohledu na smysl a účel zákona, dotvářet legislativu.

Záměry v území, které vyvolávají u stavebních úřadů nejasnost

Viktor Tomšík

Již delší dobu ve vazbě na informace o stavu přípravy a schvalovacího procesu aktuální novely stavebního zákona je veřejnost informována o hlavním cíli této očekávané novely – dosažení urychlení současného zdlouhavého povolovacího procesu výstavby. Stavebníci, ale i stavební úřady jsou tedy v očekávání, jakým způsobem bude nakonec rozhodovací proces upraven a především kdy dojde k přijetí této novely. Na stavebních úřadech pak bude, aby se s nově upravenými postupy a kompetencemi co nejrychleji sžily a ve své činnosti je správně aplikovaly.

Některé stavební úřady se dnes setkávají se záměry, jejichž řešení vyvolává nejasnosti, neboť se s nimi dosud neselekaly, když jasno v tomto směru nedává v současné době platná legislativa a ani případná její novelizace, včetně výše zmíněné novely stavebního zákona, tyto nejasnosti neodstraní. Jedná se o záměry, se kterými se zájemci o jejich realizaci na stavební úřady obrazejí a ty na ně musí bezprostředně reagovat. Pracovníci stavebních úřadů si nejsou mnohdy jisti, zda realizace takových, pro ně dosud neobvyklých záměrů v území vůbec spadá pod režim stavebního zákona, sami investoři pak upozorňují na nejednotný pohled a následný postup, který musí pro realizaci svých záměrů v různých lokalitách absolvovat. Vyskytují se

i případy, kdy stavební úřady následně čelí podnětům upozorňujícím na nesprávné postupy v takové věci.

První vlnou v tomto směru byly tzv. mobilní domy, jejichž posuzování stavebními úřady ve vztahu k stavebnímu zákonu se zprvopočátku postupně vyvíjelo a v současné době je již zažito, že podléhají územnímu projednání jako výrobek plnicí funkci stavby. V tomto směru se nelze pochvalně nezmínit, že jednotnému postupu pro posuzování mobilních domů v území pomohla metodika MMR vydaná odborem stavebního řádu a zveřejněná na webu MMR v roce 2013.

S postupem času se některé stavební úřady setkávají s dalšími, nesporně zajímavými a pro část veřejnosti jistě atraktivními, dosud stavebními úřady neřešenými, záměry. Stavební úřady pak často čelí nařčení od aktivních podnikatelů, resp. osob, které takové záměry připravují a mnohdy i realizují, že podřazovat takové záměry pod režim stavebního zákona je zbytečné zatěžování jejich prosazovatelů. S takovým hodnocením však většinou nelze souhlasit.

Jako příklad z poslední doby lze uvést tzv. stromové domy, když podmínky možnosti jejich realizace na našem území byly již u některých stavebních úřadu konzultovány. Jako příklad jejich realizace je uváděno zahraničí, zejména Francie. Jedná se o dřevěné objekty umístované v korunách stromů nejčastěji v návaznosti na hotely, penziony, kempy, parky, lesní školky apod., nevyjímaje však ani soukromé investory. Jejich přínos je prezentován jako sepětí člověka s přírodou a návrat k dětství „*spát v korunách stromů je vskutku unikátní zážitek a i když mají hosté na dosah komfort a krásné zázemí, na chvíli se vrátí do dětských let a plní si své sny...*“. Tyto domy jsou údajně konstruovány v souladu s růstem stromů a respektem k přírodě, s různě řešenými výstupy k domečkům (schody, žebřík, vzájemné propojení...). Nabízí se tak otázka, jak se má stavební úřad zachovat, jak má reagovat v případě, že je kontaktován potenciálním investorem za účelem získání informací vedoucích k realizaci takového záměru. Má jednoznačně obhajovat, že zámět tzv. stromových domů spadá pod režim stavebního zákona? Podle mého názoru nejspíš ano, určitě by mělo být řešeno jejich umístění, v rámci kterého by se posuzoval soulad s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování a s požadavky zvláštních právních předpisů. Obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby vyplývající z prováděcích právních předpisů ke stavebnímu zákonu lze v tomto případě jen těžko komplexně posuzovat. Rozhodně je však nutno klást důraz na stabilitu, požární bezpečnost a bezpečnost při užívání. Řešením by snad mohlo být alespoň v určitých případech, vydání rozhodnutí o změně využití území na rekreační plochu, to však vždy záleží na posouzení konkrétního záměru. Bylo by jistě dobré, v případě stromových domů, volit k této záležitosti jednotný přístup stavebních úřadů a tak se nabízí, obdobně jako v již zmíněném případě mobilních domů, potřebnost metodického sjednocení.

V této souvislosti stojí za zmínku i problematika dříve neznámých záměrů – vodních lyžařských vleků, které se na mnoha místech naší republiky objevily a jsou již úspěšně provozovány. V případě, že tato zařízení jsou vybudována jako stabilní, sestávající z jednotlivých objektů, potom jistě vyžadují minimálně umístění. Stále však existuje problém ohledně schvalování způsobilosti těchto vleků k provozu a vydávání průkazů způsobilosti, neboť k tomu není dnes určen žádný orgán. Zatím se tak pouze mluví o nezbytnosti schválit novelu zákona č. 266/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (zákon o drahách), která by měla vodní lyžařské vleky postavit na stejnou úroveň s lyžařskými vleky a schvalováním způsobilosti vodních vleků k provozu a vydáváním průkazů způsobilosti pověřit Drážní úřad. Jiná situace

co do povolovacího režimu z hlediska stavebního zákona může být v případě, kdy zařízení lyžařského vodního vleku je jako sezónní zařízení volně umístěno na terénu, bez potřeby úpravy terénu a budování elektro přípojky. Vlastní vlek má v takovém případě sloupy nacházející se na břehu vodní plochy zatížené závažím. V takovém případě lze pochopit, že některé stavební úřady zřízení takového vleku pod režim stavebního zákona nezařadily a srovnávají jeho umístění s umístěním zábavných technických atrakcí mimo režim stavebního zákona, kdy provozovatelé takových zařízení musí dbát bezpečnosti při jejich provozování, včetně zajištění příslušných revizí.

Nabízí se tak otázka, jaké další dosud neřešené záměry v území v budoucnu stavební úřady překvapí jako například mobilní adrenalinová lanová dráha, stavby na ukotvených pontonech apod. Pracovníci stavebních úřadů si totiž na základě předchozích zkušeností mnohdy musí zvyknout na to, že pod režim stavebního zákona se dostávají záležitosti, jejichž řešení se nepodařilo zabezpečit jinak.

Jak dál se systémovou podjatostí?

Lenka Holendová

Po rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 19/2010-106, v němž rozšířený senát dospěl k závěru, že „rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“ jsme si mysleli, že systémovou podjatost umíme řešit. Je to velice jednoduché. Je-li vyslovena účastníkem řízení vedeného stavebním úřadem námitka podjatosti celého úřadu, spustí se složitý algoritmus – o podjatosti starosty rozhoduje krajský úřad. Pro názornost začneme jednodušší větví. Starosta je prohlášen za nepodjatého a může rozhodovat o tajemníkovi, nepodjatý tajemník o vedoucím stavebního úřadu, nepodjatý vedoucí stavebního úřadu o úředně oprávněné osobě. Nepodjatý úředník pak rozhodne o žádosti. Tuto jednoduchou cestu si zatím nekomplikujeme odvoláními do jednotlivých usnesení o nepodjatosti. Mohli bychom říci, máme to za sebou, ale pozor. Svět není jednoduchý a stavební právo už vůbec ne. Zkusme si na modelovém případě rozkrýt další složitosti, které systémová podjatost v kombinaci s postupy dle stavebního zákona přináší. Krajský úřad při zkoumání o podjatosti či nepodjatosti starosty narazí na článek, ve kterém starosta hodnotí tu kterou připravovanou stavbu. Není ani důležité, zda je nově investici nakloněn, či nikoliv. Zrnko pochybnosti je zaseto a venku je rozhodnutí, které říká, že starosta je podjatý a pak na první pohled další postup podle § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „správní řád“) vypadá bezvadně. Nadřazený krajský úřad

z důvodu vyloučení všech úředních osob pověřil za použití ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu k projednávání jiný věcně stavební úřad.

Řekněme si, že prvním rozhodnutím, který nově určený stavební úřad vydá za podjatý stavební úřad, je územní rozhodnutí. Jak to bude se stavebním povolením? Bude se zase rozhodovat o starostovi... nebo už jen úřad po přijetí žádosti o stavební povolení požádá o určení jiného stavebního úřadu podle § 131 odst. 4 správního řádu. Pro náš modelový případ je důležité, jak a na jakém podkladu je určen „nový“ úřad, příslušný k vedení stavebního řízení. Když jde vše dobře, je na stole pravomocné stavební povolení. Prima, chtělo by se říci. Jenže k radosti je ještě daleko, alespoň co se týká příslušnosti úřadů pro další postupy. Součástí stavebního povolení je i schválený plán kontrolních prohlídek. Který úřad je příslušný k vypsání kontrolní prohlídky? Který je příslušný k vedení případného řízení o nařízení odstranění části stavby, prováděné v rozporu se stavebním povolením, který je příslušný k vedení řízení o dodatečném povolení stavby, který je příslušný k vedení přestupkového řízení popřípadě řízení o správním deliktu. Zapomněli jsme na změnu stavby před dokončením, souhlas se zkušebními provozem, souhlas s užíváním popřípadě s vydáním kolaudačního souhlasu.

To jsou všechno otázky, které praxe řeší. Dosud jsme si popsali jen případ, že systémovou podjatostí nebyl napaden krajský úřad a mohlo být rozhodováno o „podřízeném“ starostovi. Uvozovky jsou zde zcela na místě. Jak může být starosta, který podle zákona o obcích odpovídá za výkon své funkce zastupitelstvu obce (§ 103 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.), podřízen krajskému úřadu? Zkusíme tuto úvahu dnes dále nerozvíjet, protože pak by se nám systémová podjatost rozutekla bůhvíkam. Držme se zmiňovaného názoru Nejvyššího správního soudu a řešme otázku, kdy je napaden systémovou podjatostí celý krajský úřad. Pak tedy o řediteli krajského úřadu rozhoduje ministerstvo pro místní rozvoj, a buď to skončí tak, že krajský úřad ani jeho úředně oprávněná osoba není podjatá a může rozhodnout o odvolání nebo o odvolání bude rozhodovat jiný krajský úřad, ale co když bude ze systémové podjatosti napadeno Ministerstvo pro místní rozvoj? Hloupý novinářský dotaz. Podle ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu se námitka podjatosti nevztahuje pro vedoucí ústředních správních orgánů. Tedy ministr nemůže být nikdy podjatý. Prima, kruh se uzavírá: ministr rozhodne, že ředitel odboru není podjatý a ten rozhodne... a už se nám zase začínají řetězit usnesení o tom, kdo je a kdo není podjatý a za pomoci § 131 správního řádu běží určování příslušných úřadů k jednotlivým řízením. Opusťme ale kolotoč zmiňovaného a zkusme se na vše podívat jinýma očima.

Ministr nemůže být ze zákona podjatý ale ředitel krajského úřadu či starosta ano? A proč ten rozdíl? Nerezignovali jsme na zákon č. 312/2002 Sb. (o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů), kde jsou v ustanovení § 16 stanoveny povinnosti úředníka. Zastavme se u některých, z pohledu systémové podjatosti, domnívám se, stěžejních: „Úředník je povinen:

- dodržovat ústavní pořádek České republiky,
- dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané; dodržovat ostatní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, pokud s nimi byl řádně seznámen,
- hájit při výkonu správních činností veřejný zájem,
- jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování.“

Nahlédněme ještě do § 15 správního řádu: „Úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené

vedoucím správního orgánu.“ Byla tak nahrazen § 47 odst. 5 starého správního řádu (zákon č. 71/1968 Sb.), podle kterého: „V písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede též orgán, který rozhodnutí vydal, datum vydání rozhodnutí, jméno a příjmení účastníků řízení. Rozhodnutí musí být opatřeno úředním razítkem a podepsáno s uvedením jména, příjmení a funkce oprávněné osoby. Zvláštní právní předpisy mohou stanovit další náležitosti rozhodnutí.“

Jak tedy s rozjetou systémovou podjatostí naložit. Vrátit se ke zdravému rozumu. Úředně oprávněné osoby vedou jednotlivá řízení. O námitkách podjatosti jednotlivých úředních osob nechť je rozhodováno postupem podle § 14 správního řádu. A starosta a ředitel krajského úřadu? Jedno z možných řešení je doplnění těchto dvou slov do ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu. Přestože nejsem zastáncem rychlých změn zákonů, kdy se řeší na jeden problém, bez promyšlení souvislostí, tady bych, vzhledem k výše uvedenému, tento postup viděla jako velmi smysluplný.

Druhým možným řešením je otevření již jednou zavřené cesty, oddělení stavebních úřadů z obcí a krajů do samostatných zvláštních státních orgánů, stojících mimo struktury územních samospráv. Nejen vzhledem k historii, kdy stavební úředníci byli vždy na obcích, ale i k otázce začlenění ostatních dotčených orgánů, které v současné době na obcích a krajích jsou, je tento postup asi velmi nereálný.

Závazné stanovisko orgánu územního plánování v připravované novele stavebního zákona

Jan Mareček

Návrh novely stavebního zákona obsahuje v novém ustanovení § 96b úpravu závazného stanoviska orgánu územního plánování, které vydávají podle § 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona obecní úřady obcí s rozšířenou působností (úřady územního plánování) a podle § 7 odst. 1 písm. c) stavebního zákona krajské úřady u záměrů nacházejících se ve správních obvodech několika obcí s rozšířenou působností.

Navržená úprava ve stavebním zákoně navazuje na obecnou úpravu závazného stanoviska v ustanovení § 149 správního řádu, podle kterého je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Nově vkládaný odstavec 2 podle novely správního řádu navržené současně s novelou stavebního zákona, upravuje obsah závazného stanoviska, které musí obsahovat závaznou část („výrok“) a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části závazného stanoviska založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy,

kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.

Závazné stanovisko orgánu územního plánování se podle § 96b stavebního zákona vydává „jestliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III. dílu 4 a 5 nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území“. Při posuzování otázky, na která rozhodnutí nebo úkony se povinnost vydat závazné stanovisko orgánu územního plánování vztahuje či nikoli, je třeba vyložit uvedené předpoklady v kontextu jednak stavebního zákona a jednak zvláštních zákonů upravujících rozhodování o změnách v území.

Stavební zákon (resp. návrh novely) výslovně stanoví, že pro stavební záměry uvedené v § 103 odst. 1 stavebního zákona v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše se závazné stanovisko orgánu územního plánování nevydává. Má se vydávat pro rozhodnutí nebo úkony podle části třetí hlavy III. díl 4 „Územní rozhodnutí“ a díl 5 „Územní řízení“. Mělo by tedy jít o jednotlivé druhy územních rozhodnutí nebo o územní souhlas nebo o veřejnoprávní smlouvu, které územní rozhodnutí nahrazují, a o společné povolení a společný územní souhlas a souhlas s ohlášením stavby.

Navíc ale přichází v úvahu také ustanovení § 126 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého změna v užívání stavby musí být v souladu mimo jiné s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování, dále pak také dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona a teoreticky i pro opakované stavební řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona a povolení o změně v užívání dočasné stavby spočívající v prodloužení doby jejího trvání nebo ve změně na stavbu trvalou podle § 129 odst. 6 stavebního zákona (a přiměřeně u dodatečného povolení terénních úprav podle § 129 odst. 7 stavebního zákona). Přestože jsou shora uvedená rozhodnutí upravena v části čtvrté hlava I. díl 2 a 3 stavebního zákona, je posouzení územně plánovacího aspektu nezbytné a z tohoto hlediska je nutné vydávat i pro tato rozhodnutí závazné stanovisko orgánu územního plánování.

U jednotlivých druhů územního rozhodnutí vzniká otázka, zda pro všechna územní rozhodnutí bude vydáváno závazné stanovisko orgánu územního plánování, a to zejména s přihlédnutím k dikci, že „závisí na posouzení jimi vyvolané změny v území“. Použití pojmu „změna v území“, který je definován v § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona jako „změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístování staveb a jejich změn“, vyvolává pochybnosti, zda lze tento předpoklad vztáhnout také na územní rozhodnutí o dělení a scelování pozemků (§ 82 stavebního zákona) a na rozhodnutí o ochranném pásmu (§ 83 stavebního zákona). U dělení a scelování pozemků totiž v pravém slova smyslu nejde o reálnou změnu ve využití území ani o reálné prostorové uspořádání území. U ochranného pásma jde o stanovení podmínek ochrany a jedině extenzivním výkladem lze dospět k závěru, že mají vliv na využití území. U rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území pak se u předpokladu „vyvolané změny v území“ lze přiklonit k povinnosti vyžadovat závazné stanovisko orgánu územního plánování, přestože se přímo nemění využití území ani jeho prostorové uspořádání, ale vliv užívání stavby na území. Uvedené výkladové otázky při použití zvolené formulace stavebního zákona v ustanovení § 96b odst. 1 je třeba vzít v úvahu při jeho aplikaci.

Závazné stanovisko orgánu územního plánování bude tedy vydáváno pro tato rozhodnutí a úkony podle části třetí hlavy III. dílu 4 a 5 stavebního zákona:

- územní rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení (dále jen „umístění stavby“),
- územní rozhodnutí o změně využití území,

- územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území (?),
- územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků (???),
- územní rozhodnutí o ochranném pásmu (??),
- veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby,
- veřejnoprávní smlouvu o změně využití území,
- veřejnoprávní smlouvu o změně vlivu užívání stavby na území,
- územní souhlas o umístění staveb a jejich změn (stavebních záměrů uvedených v § 103 a 104 stavebního zákona při splnění podmínek podle § 96 odst. 1 stavebního zákona),
- územní souhlas o umístění stavby – změny všech staveb (při splnění podmínek podle § 96 odst. 1 stavebního zákona),
- územní souhlas o umístění stavby [všech staveb umístovaných v ohraničených prostorech podle § 96 odst. 2 písm. e) stavebního zákona a za splnění podmínek podle § 96 odst. 1 stavebního zákona],
- územní souhlas o změně využití území [změna druhu pozemku podle § 96 odst. 2 písm. d) stavebního zákona, terénní úpravy podle § 96 odst. 2 písm. f) stavebního zákona a odstavné a další plochy podle § 96 odst. 2 písm. g) stavebního zákona],
- společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§ 104 odst. 1 a 2 stavebního zákona),
- společné povolení (§ 94j a násl. stavebního zákona a § 94q a násl. stavebního zákona),
- souhlas se změnou v užívání stavby (§ 127 odst. 2 stavebního zákona),
- povolení ke změně v užívání stavby (§ 127 odst. 4 stavebního zákona).

Pro úplnost je možné uvést, že závazné stanovisko orgánu územního plánování bude vydáváno také pro územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území, o změně vlivu užívání stavby na území a o dělení a scelování pozemků (???) vydávaná ve zjednodušeném územním řízení (§ 95 stavebního zákona).

Závazné stanovisko orgánu územního plánování bude podle § 96b odst. 2 stavebního zákona obstaráváno dvěma způsoby:

- obstará stavební úřad, je-li příslušný správní orgán zároveň orgánem územního plánování a stavebním úřadem (a to samostatně závazné stanovisko nebo v rámci koordinovaného stanoviska); pozn. Běžně to budou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, ale při příslušnosti krajského úřadu (§ 13 odst. 6 stavebního zákona) nebo při vyhrazení si pravomoci stavebního úřadu krajským úřadem (§ 17 stavebního zákona) a zároveň příslušnosti krajského úřadu jako orgánu územního plánování u záměrů nacházejících se ve správních obvodech několika obcí s rozšířenou působností [§ 7 odst. 1 písm. c) stavebního zákona] bude obstarávat závazné stanovisko krajský úřad, platí i pro územní souhlas [§ 96 odst. 3 písm. b) stavebního zákona],
- obstará žadatel; pozn. stavebním úřadem bude obecní úřad obce s pověřeným obecním úřadem nebo obecní úřad obce základního stupně; obdobná situace bude v hl. m. Praze a u územně členěných statutárních měst, budou-li příslušným stavebním úřadem úřady městských částí a v případech vydávání závazného stanoviska orgánu územního plánování pro speciální stavební úřad pro stavby vymezené v § 15 odst. 1 písm. b) až d) stavebního zákona a pro jiný stavební úřad u stavby vymezené v § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona pro vydání společného povolení.

Obstarávání závazného stanoviska orgánu územního plánování stavebním úřadem přichází v úvahu pouze v případech vedení řízení obecními úřady obcí s rozšířenou působností podle § 96b odst. 2 stavebního zákona a výslovně u územního souhlasu podle § 96 odst. 3 písm. b) stavebního zákona vydávaného těmito obecními úřady. Z povahy věci je vyloučeno v případech veřejnoprávních smluv a v případech vydávání územního souhlasu a v případě společného územního souhlasu a souhlasu s provedením stavby a zjednodušeného územního řízení, kdy „povolujícím“ orgánem je jiný správní orgán než orgán územního plánování.

Obstarávání závazného stanoviska orgánu územního plánování stavebním úřadem v rámci zpravidla územního řízení (tedy na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností) bude probíhat na základě dokumentace pro vydání územního rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení (§ 1a a příloha č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.), dokumentace pro vydání rozhodnutí o změně využití území (§ 16 a příloha č. 2 citované vyhlášky), dokumentace pro vydání rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území (§ 1c a příloha č. 3 citované vyhlášky), společné dokumentace pro vydání společného povolení (§ 1d a příloha č. 4 citované vyhlášky), předkládané s žádostí o vydání územního rozhodnutí (společného rozhodnutí). Obdobně bude závazné stanovisko orgánu územního plánování vydáváno pro jiná rozhodnutí, resp. souhlasy [v případech podle § 127 odst. 2 a 4, § 129 odst. 3, 5, 6 a 7 stavebního zákona, i když musíme upozornit, že v případě souhlasu podle § 127 odst. 2 stavebního zákona tato otázka není výslovně řešena jako u § 95b odst. 3 písm. b) stavebního zákona].

Při obstarávání závazného stanoviska orgánu územního plánování žadatelem (ať již samostatně nebo v rámci koordinovaného stanoviska) pro vydání rozhodnutí lze vycházet z předpokladu, přestože obsah žádosti a jeho vydání ani dokumentace k ní příkládané není upraven, že jako u většiny dotčených orgánů bude žadatel předkládat orgánu územního plánování shora uvedenou dokumentaci. Problém není ani u veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí, ale může nastat v případech územního souhlasu (možná i u případů podle § 127 a 129 stavebního zákona). Novela stavebního zákona požadavky na obsah žádosti o vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování obecně neupravuje a právě v těchto případech by bylo obtížné dovodit, jaké podklady (dokumentaci) má žadatel předložit. Pokud nebude novela doplněna, bude třeba si vypomoci výkladem a analogií ve vztahu k obsahu žádosti o vydání meritorního rozhodnutí (souhlasu) a jejích příloh.

Při obstarávání závazného stanoviska orgánu územního plánování pro vydání územního souhlasu (ne v případech, kdy příslušným stavebním úřadem je obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je současně příslušným orgánem územního plánování [§ 96 odst. 3 písm. b) novely stavebního zákona] je nutno vycházet z požadavku na jednoduchý technický popis záměru s příslušnými výkresy [§ 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona a § 15 a příloha č. 7 část B bod 6 a 7 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb.].

Při obstarávání závazného stanoviska orgánu územního plánování žadatelem a předkládání dokumentace pro vydání územního rozhodnutí nebo jednoduchého popisu s příslušnými výkresy tomu správnímu orgánu musí tento orgán uvést ve věci spis (i pro případ přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 nebo odst. 5 správního řádu) a uvedené podklady pro vydání závazného stanoviska by měly být obsahem spisu. Žadatel je tedy musí obstarat ve více vyhotoveních.

Dále je na pořadu otázka určité fáze projednávání dokumentace, na které má žadatel závazné stanovisko orgánu územního plánování obstarat. Do novely stavebního zákona, kdy soulad s územní plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot území prováděl stavební úřad [§ 90 písm. a) a b) stavebního zákona], měl tento k dispozici závazná stanoviska jiných dotčených orgánů a mohl plnit svou koordinační funkci v územním řízení (i když byla institutem závazného stanoviska podle § 149 správního řádu potlačena). Má-li být závazné stanovisko orgánu územního plánování obstarávané žadatelem vydáváno nezávisle, pak to může vyvolat následné požadavky na jeho doplňování či koordinaci s jinými závaznými stanovisky (problém může nastat zejména v případech stavebních záměrů s EIA povolovaných ve společném územním a stavebním řízení speciálním stavebním úřadem nebo MPO).

Orgán územního plánování v závazném stanovisku určí podle § 96b odst. 3 novely stavebního zákona, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, stanoví podmínky jeho uskutečnění, přičemž se ustanovení § 92 odst. 1 stavebního zákona o obsahu podmínek územního rozhodnutí použije obdobně. Podle stavebního zákona má tedy předurčenu formulaci závazné části („výroku“) závazného stanoviska orgánu územního plánování „záměr je přípustný“ nebo „záměr je nepřípustný“. V prvním případě pak stanoví podmínky pro vymezení pozemků pro realizaci záměru (podmínky pro dělení a scelování pozemků), stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby. Mohl by se vyjadřovat k navržené delší době platnosti územního rozhodnutí, než stanoví zákon a ke lhůtě odstranění dočasných staveb. Z hlediska podmínek stanovených nyní v závazném stanovisku o posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) je třeba sledovat konkurenční podmínky a vyhnout se případným kolizím a rozporům.

Protože závazné stanovisko musí obecně obsahovat odůvodnění, má být součástí závazného stanoviska orgánu územního plánování odůvodnění závazné části („výroku“) „přípustnosti záměru“ či „nepřípustnosti záměru“ a v prvním případě i odůvodnění stanovených podmínek z hlediska posuzovaných kritérií, to znamená:

- souladu s politikou územního rozvoje (PÚR),
- souladu s územní plánovací dokumentací (ZÚR, ÚP, RP),
- souladu s cíli a úkoly územního plánování (jmenovitě podle jednotlivých ustanovení § 18 a 19 stavebního zákona).

U PÚR a územně plánovací dokumentace musí být uvedeno, zda předmětnou problematiku a území, kterých se záměr dotýká, tyto dokumenty řeší či nikoli a v případě, že ano, pak musí být uvedeno jak, a to konkrétně, například u územního plánu musí být uvedeny příslušné funkční a prostorové regulativy, vyplývající jak z textové, tak z grafické části územního plánu. Soulad s cíli a úkoly územního plánování musí být zkoumán a posuzován (a také náležitě odůvodněn) podle jednotlivých ustanovení § 18 a 19 stavebního zákona, která se na daný případ požadovaného záměru vztahují. Orgán územního plánování proto musí provést konfrontaci těchto ustanovení s požadovaným záměrem v území. Příklady tohoto posuzování jsou uvedeny v připojených vzorech.

Otázkou zůstává vyhodnocení souladu s pořízenými územními studii a případně odůvodnění možného odchýlení od nich a vyhodnocení vztahů na územně analytické podklady. V tomto směru zákon ničeho nestanoví.

Součástí odůvodnění musí být odůvodnění případné delší platnosti závazného stanoviska, než stanoví zákon (§ 96b odst. 5 novely stavebního zákona).

Odůvodnění závazného stanoviska orgánu územního plánování musí obsahovat také další formální náležitosti, například na základě jaké žádosti a k ní připojených podkladů orgánu územního plánování záměr posuzoval, poučení ke lhůtě platnosti (§ 96 odst. 8 novely stavebního zákona) a případně ke změně závazného stanoviska (§ 96b odst. 7 novely stavebního zákona).

Ustanovení § 96b odst. 7 novely stavebního zákona o změně závazného stanoviska orgánu územního plánování v případě jeho následného rozporu s politikou územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace je velmi nezvyklé, neodpovídá dosavadní koncepci platnosti územního rozhodnutí a možnosti jeho zrušení z moci úřední až na výjimku u veřejně prospěšných staveb (§ 94 odst. 3 stavebního zákona). Je třeba vzít v úvahu, že změna závazného stanoviska je důvodem pro obnovu řízení (§ 149 odst. 6 správního řádu). Bude třeba vyjasnit, zda se jedná o potencionální změnu závazného stanoviska před vydáním příslušného rozhodnutí (souhlasu) nebo po jeho vydání a jaký to má vliv na toto pravomocné meritorní rozhodnutí (souhlas).

Při zvolené koncepci samostatného závazného stanoviska jiným správním orgánem než stavebním úřadem, který povede příslušné správní řízení (například územní řízení), je nezbytné zabezpečit součinnost s orgánem územního plánování, který závazné stanovisko vydal, v případě uplatnění námitek účastníky řízení, směřujících do obsahu závazného stanoviska. Je nasnadě, že orgán územního plánování se bude muset vyjadřovat v průběhu řízení k takovým podaným námitkám a není vyloučeno, že bude vydáváno nové závazné stanovisko, například ke změně podmínek, vyplývajících z uplatňování cílů a úkolů územního plánování.

Samostatnou problematikou je přezkum závazných stanovisek podle § 149 odst. 4 a 5 správního řádu a jeho uplatňování na závazná stanoviska orgánu územního plánování. Kromě obecných problémů takového přezkumného řízení (bez účastníků) a přezkumného rozhodnutí (bez možnosti odvolání) a souvisejících otázek soudního přezkumu příslušných rozhodnutí, kterým se mění, ale zejména zrušují závazná stanoviska, je zjevným problémem podstatná změna odvolacího řízení k územním rozhodnutím (také ke společnému povolení), a to zejména v případě hl. m. Prahy a územně členěných statutárních měst. Zatímco doposud přezkoumával odvolání z hlediska působnosti orgánu územního plánování komplexně jeden nařízený odvolací orgán, v budoucnu bude zvláště přezkoumáváno závazné stanovisko orgánu územního plánování příslušným nadřízeným orgánem. Například v podmínkách hl. m. Prahy to znamená, že v odvolacím řízení vedeném Magistrátem hl. m. Prahy k rozhodnutí městské části, pro které vydal závazné stanovisko Magistrát hl. m. Prahy, bude toto závazné stanovisko přezkoumávat podle § 149 odst. 5 správního řádu Ministerstvo pro místní rozvoj.

Samostatnou problematikou je přezkum závazných stanovisek podle § 149 odst. 4 a 5 správního řádu a jeho uplatňování na závazná stanoviska orgánu územního plánování. Kromě obecných problémů takového přezkumného řízení (bez účastníků) a přezkumného rozhodnutí (bez možnosti odvolání) a souvisejících otázek soudního přezkumu příslušných rozhodnutí, kterým se mění, ale zejména zrušují závazná stanoviska, je zjevným problémem

podstatná změna odvolacího řízení k územním rozhodnutím (také ke společnému povolení), a to zejména v případech hl. m. Prahy a územně členěných statutárních měst. Zatímco doposud přezkoumával odvolání z hlediska působnosti orgánu územního plánování komplexně jeden nařízený odvolací orgán, v budoucnu bude zvláště přezkoumáváno závazné stanovisko orgánu územního plánování příslušným nadřízeným orgánem. Například v podmínkách hl. m. Prahy to znamená, že v odvolacím řízení vedeném Magistrátem hl. m. Prahy k rozhodnutí městské části, pro které vydal závazné stanovisko Magistrát hl. m. Prahy, bude toto závazné stanovisko přezkoumávat podle § 149 odst. 5 správního řádu Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

Zahajujeme diskusi o novém stavebním zákoně K revitalizaci stavebního práva – podklad pro přípravu tezí nového stavebního zákona

Jan Mareček

Přes připravenou novelu stavebního zákona, která má směřovat ke zjednodušení povolovacích procesů, je nezbytné začít s přípravou nového stavebního zákona na zcela jiných základech, aby bylo dosaženo kýženého zjednodušení přípravy a povolování staveb, jež je předpokladem nejen konkurenceschopnosti naší ekonomiky, ale současně a především realizace veřejných investic.

Současně platná právní úprava je nejen poznamenána „resortismem“ a nesystémovými zásahy v legislativním procesu, ale potáčením se od extrémních forem zjednodušení povolovacích procesů bez náležité ochrany práv účastníků (například jen ohlášení jednoduché stavby na základě územně plánovací informace a oznámení certifikátu autorizovaného inspektora podle původního znění stavebního zákona č. 183/2006 Sb.) až po trojí jištění a komplikace při využití služeb autorizovaného inspektora dnes. Povolovací procesy jsou poznamenány dezintegrací a četnými nároky zvláštních právních předpisů a značnými duplicitami a triplicitami jejich požadavků. To vše řadí Českou republiku v pořadí srovnávaných zemí na tomto úseku na nelichotivá místa, kdy doby pro získání příslušných povolení jsou až trojnásobné vůči vyspělým evropským zemím.

Při úvahách nové právní úpravě územního plánování a stavebním řádu je třeba mít vždy na zřeteli, že musí jít k dosažení zásadní a razantní změny o **komplexní soubor legislativních, organizačních, personálních a rozpočtových opatření**, kdy při absenci některého z nich nebude dosaženo zamýšleného cíle podstatného zjednodušení a zkrácení přípravy staveb jako předpokladů právě konkurenceschopnosti České republiky a efektivního veřejného investování při zachování ochrany veřejných zájmů a práv dotčených osob. V těchto souvislostech je třeba seriózně zvážit založení komplexnější působnosti ústředního orgánu pro oblast výstavby.

Návrh nové právní úpravy musí předně vycházet z **analýzy** problémů nejen při aplikaci **stavebního zákona, ale též souvisejících zvláštních právních předpisů**, musí být provedeno přehodnocení dosavadního vymezení pravomocí a věcných a místních příslušností všech správních orgánů, které uplatňují veřejné zájmy při přípravě a povolování staveb. Musí se také vyjít nejen z revize procesního stavebního práva, ale podstatně a **koncepčně je třeba připravit stavební právo hmotné (tj. obecné požadavky na výstavbu)**. Na základě závěrů této analýzy pak musí být všeobecně (nad resortně) přijaty **cíle** nového legislativního řešení směřující k vydávání **jednostupňového povolení stavby a k maximální integraci rozhodování o stavbách. Bez tohoto konsenzu nemá další práce smysl.**

Na úseku územního plánování musí být přehodnocena **forma vydávání a závaznost a právní účinky územně plánovací dokumentace**, zejména pak u zásad územního rozvoje, které představují především ochranu území („rezervaci“) pro připravované nadmístní záměry, respektive celorepublikové záměry převzaté z Politiky územního rozvoje ČR. Jsou směrnicí pro další rozhodování státních orgánů a orgánů územních samospráv a nemají již díky svému měřítku být posuzovány jako konkrétní záměry a zásahy do vlastnických práv.

V územních plánech je třeba zvážit stanovení takových regulačních prvků a podmínek pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu **nových zastavitelných ploch a ploch přestavby**, aby bylo možno vydat jedno povolení stavby, které by se mělo soustředit na kontrolu veřejných zájmů, a to především vnějších aspektů a vztahů stavby v území. Zamýšlení si vyžadují také otázky související s formou a obsahem územních plánů velkých měst, zejména statutárních měst a hlavně Prahy, zda nemají mít specifickou úpravu.

Pro právní úpravu nových povolovacích režimů je nezbytné provést novou a systematickou **kategorizaci staveb** podle intenzity dotčení **veřejných zájmů** a zájmů dotčených osob **z hlediska potencionálních rizik**, které si vyžadují **preventivní kontrolu stavebním úřadem** v součinnosti s dotčenými orgány v celém rozsahu (EIA, IPPC, veřejné budovy apod.), nebo u kterých postačí kontrola provádění staveb ze strany autorizovaných osob na základě **ohlášení stavby** (s využitím u náročnějších kategorií staveb certifikátů autorizovaných inspektorů) až po tzv. **volný režim, za předpokladu dodržování nově formulovaného hmotného stavebního práva**. Stavební úřady by se pak u druhých kategorií staveb soustředily pouze na **následnou kontrolu a kontrolu dodržování hmotného stavebního práva**.

Právní úprava nového **hmotného stavebního práva** musí vycházet z **jasně formulovaného veřejného zájmu na jednotlivých urbanistických, architektonických a technických požadavcích na stavby a na stavební pozemky**. Základní cíle a principy musí být vyjádřeny přímo ve stavebním zákoně a od něj se musí odvinout nová soustava požadavků stanovených přímo a konkrétně v prováděcím předpise (s opuštěním dosavadních odkazů na normové hodnoty, kdy ČSN budou uplatňovány pouze podřídně).

V návaznosti na nové povolovací režimy a nové hmotné stavební právo musí být **přehodnoceny požadavky na rozsah a obsah dokumentací** (projektů), předkládaných k povolování či ohlašování staveb. Musí se vytvořit podmínky pro předkládání **elektronické formy** dokumentace (s předpokladem zavedení **BIM**), programy pro její automatickou kontrolu s využitím výpočetní techniky a jejího dalšího operativního projednávání rovněž s důsledným využitím výpočetní techniky. Pro rozhodování stavebních úřadů musí být vytvořeny podmínky dostupných **verifikovaných informací o území a informační podpora stran právních předpisů, judikatury a vzorů podání a rozhodnutí garantovaná příslušným ústředním státním orgánem**.

K dosažení požadovaného stupně **integrace rozhodování o stavbách** musí být na základě přehodnocení pravomocí dotčených orgánů z hlediska veřejného zájmu a jejich věcné a místní příslušnosti **soustředěno rozhodování o stavbách na co nejmenší počet správních orgánů**, popřípadě vytvoření pružného systému delegace a atrakce příslušnosti na jednotlivých úsecích státní správy (například u staveb EIA a IPPC na úroveň krajských úřadů nebo u ostatních významných staveb na úroveň obecních úřadů obcí s rozšířenou působností). Současně se předpokládá **přehodnocení struktury a věcné i místní příslušnosti stavebních úřadů**, ať již obecných, tak speciálních. U obecních stavebních úřadů obcí prvního a druhého stupně pak je možné ponechat povolování a ohlašování jen „jednoduchých“ staveb (v rozsahu přehodnoceného § 104 platného stavebního zákona), některé dosud speciální stavby pak bude možné svěřit do působnosti obecních stavebních úřadů (napojení na místní komunikace, vodovody a kanalizace).

Pro realizaci nové právní úpravy je třeba vyhodnotit **potřeby personálního zajištění na příslušné odborné úrovni a požadavky na adekvátní technické vybavení stavebních úřadů, zejména pak špičkové výpočetní techniky** a z toho vyplývající nároky na statní rozpočet.

Pozornost si konečně zaslouží také přehodnocení **způsobu stanovení a výše správních poplatků** za povolování staveb, aby byly vyvážené a odpovídaly charakteru a náročnosti posuzování staveb.

Vážení kolegové, pokládejte, prosím, uvedené náměty za jakýsi „výkop“ do žádoucí odborné diskuse o nové právní úpravě územního plánování a stavebního řádu.

Nejdůležitější legislativní novinky na úseku veřejného stavebního práva

Marcela Pavlová

Na sklonku loňského roku i v průběhu roku 2016 vstoupily v platnost novely zákonů, které mají přímý dopad na výkon činnosti stavebních úřadů. Zde je výčet nejdůležitějších z nich.

Dne 1. 11. 2015 nabyl účinnosti **zákon č. 267/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů**, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ve vztahu k aplikační praxi stavebních úřadů je nejdůležitější ustanovení § 77 odst. 2–5, které je pozměňovacím návrhem načteným v Poslanecké sněmovně, proto není v důvodové zprávě odůvodněn a záměr předkladatele (Ministerstva zdravotnictví) není nikde popsán.

Dle odst. 2 citovaného ustanovení v případě, že je v platné územně plánovací dokumentaci uveden záměr, u kterého lze důvodně předpokládat, že bude po uvedení do provozu zdrojem hluku nebo vibrací, zejména z provozu na pozemních komunikacích nebo železničních drahách, nelze ke stavbě, která by mohla být tímto hlukem či vibracemi dotčena, vydat kladné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví, aniž by u ní byla přijata opatření k ochraně před hlukem nebo vibracemi. Postup podle věty první se nepoužije u záměrů, jejichž součástí je veřejná produkce hudby.

Cílem tohoto ustanovení mělo být zajistit prioritu v území strategickým stavbám veřejné dopravní infrastruktury, a to již ve fázi zanesení budoucí trasy do územně plánovací dokumentace, tj. do zásad územního rozvoje, územních plánů, popřípadě regulačních plánů. Byla však přijata, varianta, která platí pro všechny druhy hluku a vibrací, s výjimkou záměrů, jejichž součástí je veřejná produkce hudby.

V aplikační praxi to znamená, že každou stavbu, která by mohla být tímto hlukem nebo vibracemi dotčena, musí posoudit orgán ochrany veřejného zdraví a ten nemůže vydat kladné stanovisko, aniž by byla přijata opatření k ochraně před hlukem nebo vibracemi. A bez kladného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví nemůže takovou stavbu stavební úřad umístit.

Dle odst. 3 citovaného ustanovení, stavební úřad vždy zajistí, aby záměr žadatele ke stavbě bytového domu, rodinného domu, stavbě pro předškolní nebo školní vzdělávání, stavbě pro zdravotní nebo sociální účely anebo k funkčně obdobné stavbě a ke stavbě zdroje hluku byl z hlediska ochrany před hlukem posouzen příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví.

Záměrem pozměňovacího návrhu bylo zajistit, aby stavební úřady neumisťovaly chráněné stavby v hlukově nevyhovujících lokalitách a povinnost realizace protihlukových opatření

nebyla pouze na straně provozovatele zdroje hluku. Cílem bylo, aby vstupuje-li chráněná stavba do území jako druhá, byla povinnost realizace protihlukových opatření na straně stavebníka chráněné stavby, nikoliv na provozovateli hluku. V aplikační praxi to znamená, že stavební úřad při umísťování chráněných staveb, včetně jejich změn, spočívající v přístavbě nebo nástavbě, si od stavebníka vyžádá předložení závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví. Za chráněnou stavbu se považuje bytový dům, rodinný dům, stavby pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, stavby pro zdravotní a sociální účely a další funkčně obdobné stavby. Bez souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví nemůže stavebník stavbu umístit.

Dle odst. 4 citovaného ustanovení žadatel o vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo společného souhlasu ke stavbě podle odst. 3 do území zatíženého zdrojem hluku předloží příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví pro účely vydání stanoviska podle odst. 1 měření hluku provedené podle § 32a a návrh opatření k ochraně před hlukem. Stejnou povinnost má žadatel, který hodlá předložit stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy a žadatel o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení ke stavbě podle odst. 3.

Záměrem pozměňovacího návrhu bylo zajistit při vstupu chráněné stavby do již zatíženého území, aby byla uplatňována zásada „priority v území“, tj. chrání ten, kdo vstupuje do území jako druhý“. Princip přijaté úpravy:

- pokud se stavba umísťuje ke zdroji hluku do území, které není zasaženo nadlimitním hlukem, nejsou pro stavebníka žádná omezení, resp. stavebník nemá povinnost realizovat protihluková opatření,
- pokud se však stavba umísťuje do území, které je nadlimitně zasaženo hlukem, musí stavebník orgánu ochrany veřejného zdraví předložit měření hluku a návrh opatření před hlukem, tj. stavebník musí sám prokázat ochranu své stavby před vnějším hlukem.

Zda se jedná o území nadlimitně zatížené hlukem či nikoliv, lze částečně zjistit ze strategických hlukových map, které jsou zveřejněny na webu Ministerstva zdravotnictví ČR na adrese <http://www.mzcr.cz/HlukoveMapy>.

V aplikační praxi to znamená, že stavebník k žádosti o umístění chráněné stavby stavebnímu úřadu vždy dokládá závazné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví.

Pro sesouladění postupů orgánů ochrany veřejného zdraví a stavebních úřadů při dodržování ustanovení § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví bylo dne 10. 5. 2016 pod čj. MZDR 32493/2016-1/OVZ vydáno metodické usměrnění, které je zveřejněno na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj ČR na adrese <http://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/Spolecne-stanovisko-MMR-a-MZDR>.

Další změny v aplikační praxi stavebních úřadů přinesl **zákon č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích**, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který nabyl účinnosti dne 31. 12. 2015.

Novela zákona o pozemních komunikacích zavedla změny v pojetí dálniční sítě. Od účinnosti tohoto zákona se dálnice podle svého určení a dopravního významu rozdělují na dálnice I. třídy a dálnice II. třídy. Umísťuje je obecný stavební úřad a příslušným k vydání stavebního

povolení je Ministerstvo dopravy. Dle přechodných ustanovení sinice I. třídy, které jsou rychlostními silnicemi podle zákona účinném do 30. 12. 2015, se ode dne 31. 12. 2015 považují za dálnice II. třídy, pokud mají směrově oddělené jízdní pásy, nebo jsou zařazeny do transevropské silniční sítě.

Velkou změnu doznal § 17 zákona, týkající se problematiky vyvlastňování. Dálnice, silnice a místní komunikace I. třídy, jejich součásti, příslušenství a stavby související jsou veřejně prospěšné. Za související stavbu se považuje i stezka pro cyklisty a stezka pro chodce a cyklisty souběžná se silnicí nebo místní komunikací I. třídy.

Podle zákona o vyvlastnění lze odejmout nebo omezit:

- a) vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě potřebným k uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, modernizace nebo rekonstrukce dálnice, silnice, místní komunikace I. třídy, jejich součástí, příslušenství nebo staveb souvisejících,
- b) vlastnické právo k pozemku, jestliže byla dálnice, silnice nebo místní komunikace zřízena na cizím pozemku.

Pozměňovacím návrhem načteným v Poslanecké sněmovně došlo i ke změně ve výkonu státní správy, který je upraven v § 40 zákona. Změna se týká působnosti stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věci územního rozhodování ve věcech místních komunikací (tzv. speciálního stavebního úřadu). Do 30. 12. 2015 speciálním stavebním úřadem pro povolení místních komunikací byl obecní úřad obce s rozšířenou působností (tzv. 3. obec). Od 31. 12. 2015 je tímto speciálním stavebním úřadem každá obec. Tuto změnu je nutno dovodit z § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, dle kterého pro stavbu dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace je speciálním stavebním úřadem příslušný silniční správní úřad. Podle přechodných ustanovení se řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti, tj. do 30. 12. 2015, a do tohoto data neskončená dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle zákona č. 13/1997 Sb., ve znění účinném do 30. 12. 2015.

Dne 1. 1. 2016 nabyl účinnosti **zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)**, ve znění pozdějších předpisů.

Kromě jiného tato novela energetického zákona zpřesnila ochranná pásma výroby elektřiny. Podle § 46 odst. 7 zákona ochranné pásmo výroby elektřiny je souvislý prostor vymezený svislými rovinami vedenými svislými rovinami vedenými v kolmé vzdálenosti:

- a) 20 m vně oplocení, nebo v případě, že výrobní elektřina není oplocena, 20 m od vnějšího líce obvodového zdiva výrobního připojené k přenosové soustavě, nebo distribuční soustavě s napětím větším než 52 kV,
- b) 7 m vně oplocení, nebo v případě, že výrobní elektřina není oplocena, 7 m od vnějšího líce obvodového zdiva výrobního připojené k distribuční soustavě s napětím nad 1 kV do 52 kV včetně,
- c) 1 m vně oplocení výrobní elektřiny s instalovaným výkonem nad 10 kW a připojené k distribuční soustavě s napětím do 1 kV včetně,
- d) v případě, že výrobní elektřina není oplocena, 1 m od vnějšího líce obvodového zdiva, nebo od obalové křivky vedené vnějšími líci krajních komponentů výroby elektřiny

s instalovaným výkonem nad 10 kW a připojené k distribuční soustavě s napětím do 1 kV včetně,

- e) 1 m od vnějšího líce obvodového zdíva budovy, na které je výrobní elektrárna umístěna, u výroby elektrárny připojených k distribuční soustavě s napětím do 1 kV včetně s instalovaným výkonem nad 10 kW.

Pro výrobu elektrárny připojenou k distribuční soustavě s napětím do 1 kV včetně s instalovaným výkonem do 10 kW včetně se ochranné pásmo nestanovuje

Tato novela energetického zákona vyřešila dlouho diskutovanou problematiku ochranných pásem fotovoltaických panelů osazených na střechách nebo obvodových stěnách budov, popřípadě na pozemcích staveb pro bydlení. V aplikační praxi se ve valné většině bude jednat o fotovoltaické panely s instalovaným výkonem do 10 kW, u kterých se ochranné pásmo podle energetického nestanovuje.

Dne 1. 1. 2016 nabyl účinnosti **zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů** (zákon o hasičském záchranném sboru), kde v části druhé byl změněn **zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně**.

Ustanovení § 46 novely zákona o požární ochraně zakládá povinnost pro oprávněnou osobu při čištění nebo kontrole spalínové cesty nebo reviznímu technikovi spalínových cest při revizi spalínové při zjištění nedostatku, který bezprostředně ohrožuje zdraví, život nebo majetek osob a který nelze odstranit na místě, neprodleně, nejpozději do 10 pracovních dnů ode dne zjištění nedostatku způsobeného nedodržením technických požadavků na stavbu, písemně oznámit tuto skutečnost příslušnému stavebnímu úřadu a v případě nedostatku týkajícího se nedodržení požadavků na požární bezpečnost příslušnému orgánu státního požárního dozoru.

Oprávněnou osobou se dle zákona o požární ochraně rozumí osoba, která je držitelem živnostenského oprávnění v oboru kominictví. Revizním technikem spalínových cest se rozumí oprávněná osoba, která je současně revizním technikem spalínových cest ve smyslu zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

Technické požadavky na komíny a kouřovody stanoví v § 24 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.

Oprávněná osoba nebo revizní technik spalínových cest v případě zjištění nedostatku, který skutečně bezprostředně ohrožuje zdraví, život nebo majetek osob a který nelze odstranit na místě, by se měl nejdříve s vlastníkem stavby pokusit dohodnout na odstranění takového nedostatku, a to nejpozději do 10 pracovních dnů. Nedojde-li k dohodě vedoucí k odstranění nedostatku, oznámí oprávněná osoba nebo revizní technik spalínových cest neprodleně, nejpozději však do 10 pracovních dnů ode dne zjištění nedostatku, tuto skutečnost písemně v případě nedostatku způsobeného nedodržením technických požadavků příslušnému stavebnímu úřadu a v případě nedostatku týkajícího se nedodržení požadavků na požární bezpečnost příslušnému orgánu státního požárního dozoru.

Z oznámení musí být patrné, kdo jej činí, které stavby se oznámení týká, kdo je vlastníkem, popřípadě uživatelem této stavby, kdy bylo provedeno čištění a kontrola, nebo revize spalínové cesty a oznámení musí dále obsahovat podrobný popis zjištěných nedostatků se zdůvodněním, proč tyto bezprostředně ohrožují zdraví, život nebo majetek osob. K oznámení by měla být přiložena zpráva z provedení čištění a kontroly spalínové cesty, popřípadě zpráva o revizi spalínové, a pokud byla opatřena fotodokumentace, potom i fotodokumentace.

Stavební úřad po obdržení takového oznámení by měl za účasti příslušného orgánu Ha-sičského záchranného sboru provést kontrolní prohlídku stavby a následně přijmout příslušná opatření. Jednou z možností je vyzvat ke zjednání nápravy ve smyslu § 134 stavebního zákona, nebo využít institutu státního dozoru dle § 171 stavebního zákona. Další možností je vlast-níkovi stavby nařídit podle § 139 stavebního zákona udržovací práce, popřípadě podle § 137 nezbytné úpravy.

Čtyřicáté sedmé a čtyřicáté osmé zasedání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

Dne 23. června 2016 se uskutečnilo čtyřicáté sedmé zasedání Sekce pro územní rozhodo-vání a stavební řád v rámci České společnosti pro stavební právo.

Byl projednán rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 217/2015 z 24. 5. 2016 týkající se napadení změny ÚP HMP a řešící otázku aktivní legitimace zástupce veřejnosti k napadení OOP. Rozšířený senát usnesením ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182 rozhodl násle-dovně: „(i) V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s. (ii) Zástupce veřejnosti podle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obec-né povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního“. Nejvyšší správní soud spatřuje v tom, že se městský soud nezabýval existencí osob zúčastněných na řízení a neumožnil jim v řízení uplatňovat jejich práva za závažnou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Osoby zúčastněné na řízení nebyly o řízení vyrozuměny a neměly možnost oznámit, že budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení; tím byly omezeny v přístupu k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Aktivní legitimace spolku k napadení OOP – podmínky stanovené pro procesní legitimaci spolků pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

Proběhla diskuse nad usnesením rozšířeného senátu NSS čj. 8 As 79/2014-108 z 10. 5. 2016 k případu prokazování práv k pozemku u stavby na cizím pozemku a její změny z dočasné na trvalou. Prodloužení trvání dočasné stavby nebo její změnu na stavbu trvalou bez stavebně technických změn stavební úřad projedná v řízení o povolení změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Žadatel o takovou změnu v užívání stavby je povinen doložit, že je vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, anebo že má k němu jiné právo, které jej opravňuje k (dalšímu) umístění stavby na cizím pozemku.

Účastníci byli seznámeni s rozsudkem NSS čj. 3 As 141/2015 z 14. 4. 2016 k napadení sdělení v přezkumném řízení dle § 156 SŘ zásahovou žalobou. Sdělení správního orgánu, že v přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 SŘ neruší své předchozí sdělení, nemůže být z pova-hy věci nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s.

Byla podána informace k rozsudku NSS čj. 6 As 43/2016 z 18. 4. 2016 zabývajícího se významem ověřené výkresové dokumentace a jejímu vztahu k územnímu rozhodnutí podle starého stavebního zákona. Podle NSS se správní soudy dosud nezabývaly významem ověřené výkresové dokumentace a jejím vztahem k územnímu rozhodnutí. Lze však vyjít z judikatu-ry, která pojednává o významu ověřené projektové dokumentace pro stavební řízení a o jejím

vztahu k textu stavebního povolení. Nejvyšší správní soud tuto dokumentaci považuje za dokument, který je fakticky součástí stavebního povolení, jakožto grafické vyjádření povolované stavby je postaven na roveň textovému vyjádření záměru ve stavebním povolení a v pochybnostech pomáhá osvětlit nejasnosti a zaplnit mezery v textu stavebního povolení. Proto platí, že i v případě, že nejsou určité části stavby výslovně zmíněny ve výroku stavebního povolení týkajícího se zbytku stavby, je možné dospět k závěru, že se i na ně stavební povolení vztahuje, jestliže je záměr jejich vybudování zřejmý z projektové dokumentace, která byla podkladem pro povolení stavby (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2007, čj. 3 As 24/200-114).

Přítomní se seznámili s obsahem rozsudku NSS čj. 10 As 250/2015 z 6. 5. 2016 v případě spalovna Chotíkov. Odvolací správní orgán rozhodující po 1. 4. 2015 v řízení navazujícím na posouzení vlivů záměru na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí) postupuje dle procesních ustanovení tohoto zákona ve znění zákona č. 39/2015 Sb., třebaže správní orgán I. stupně rozhodoval a vydal stavební povolení ještě před 1. 4. 2015, tedy za účinnosti zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění před novelou č. 39/2015 Sb. (čl. II zákona č. 39/2015 Sb.) Rozhodování správního orgánu podle procesního práva aktuálně účinného v době řízení vyplývá přímo z povahy správního procesu. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení. Pokud tedy novelizované znění procesního předpisu mění předpis, z něhož vycházel stavební úřad, neobsahuje intertemporální pravidla, pak odvolací správní orgán rozhoduje podle nové procesní úpravy, účinné v době jeho rozhodování [viz rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS a také náleží ÚS ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03 (N 80/37 SbNU 105)]. NSS ve svém rozsudku cituje i důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb.

Byla podána zpráva k obsahu rozsudku Krajského soudu v Plzni čj. 57 A 61/2014 z 29. 2. 2016 k povolování stavby plynovodu Gazela. Na plynovod bylo vydáno územní rozhodnutí a poté byl vydán certifikát autorizovaného inspektora. Na plynovod se nevedlo žádné vyvlastňovací řízení, stavebník měl již v územním řízení zřízena na pozemcích věcná břemena a tato byla zanesena i v katastru nemovitostí. Přesto poté došlo k napadení certifikátu AI podle § 142 správního řádu přičemž žádost byla zamítnuta. Soud se ztotožnil s argumenty správních orgánů, že žalobce neprokázal nezbytnost vydání požadovaného deklaratorního rozhodnutí pro tvrzené uplatňování jeho dalších práv. Jedná se totiž o stavbu, která dle současného znění stavebního zákona nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, žalobcovu tvrzení, že by tedy mohl svá práva hájit v řízení o odstranění, eventuálně o dodatečném povolení stavby, není tedy na místě, protože žádné takové řízení by se nevedlo. Rovněž tak náhradu škody po stavebníkovi může žalobce uplatňovat v civilním řízení bez ohledu na existenci deklaratorního rozhodnutí.

Účastníci byli seznámeni s rozsudkem Krajského soudu v Plzni čj. 57 A 122/2014 z 16. 3. 2016 týkajícím se vystupováním opatrovníka a jeho úkonů v řízení. Vlastník stavby měl určeného opatrovníka a tento podepsal souhlas se stavbou ve zjednodušeném územním řízení, pak se ale u soudu dovolával toho, že to nepodepsal za vlastníka nemovitosti, ale sám za sebe. Soud žalobě nevyhověl. Pokud je žalobce opatrovníkem osoby, má se chovat obezřetně a pokud je osloven sousedem za účelem souhlasu ke stavbě, pak je zcela logické, že za ním přišel jako za opatrovníkem vlastníka, nikoliv jako za obyčejným sousedem, který zde pouze bydlí a nemá ke stavbě žádná vlastnická práva. Žalobce navíc mohl uplatnit ve zjednodušeném územním řízení námitky, což neučinil. Takže jeho námitky u soudu už nemohly být úspěšné.

Bylo upozorněno na obsah rozsudku Krajského soudu v Plzni čj. 30 A 56/2015 z 27. 4. 2016 k rozhodování podle ÚP v době vydání rozhodnutí. Krajský soud v napadeném rozsudku zpochybňuje ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu a uvádí, že není zcela zřejmé, jakou územně plánovací dokumentaci mají správní orgány použít při svém rozhodování – zda územně plánovací dokumentaci platnou v době podání žádosti nebo územně plánovací dokumentaci platnou v době vydání rozhodnutí, a vyslovuje myšlenku, že by se v daném případě mělo postupovat analogicky podle § 190 odst. 3 stavebního zákona (řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů). Z řad osob zúčastněných jednání Sekce bylo upozorněno na rozsudek NSS čj. 1 As 73/2011, podle kterého stavební úřad rozhoduje podle ÚP, který je platný v době vydání jeho rozhodnutí.

JUDr. L. Dvořák podal podrobnou informaci k průběhu procesu novelizace zákona EIA.

Návrh obsahuje zakotvení speciálního ustanovení, na jehož základě bude vydáno speciální závazné stanovisko k vybraným dopravním projektům posouzeným podle zákona č. 244/1992 Sb., které naplní stanovená kritéria, tak, aby bylo možno pokračovat v jejich realizaci. Návrh zákona je předkládán na základě usnesení vlády č. 434 ze dne 11. 5. 2016, kterým bylo ministru životního prostředí uloženo zpracovat novelu zákona č. 100/2001 Sb. obsahující řešení pro zajištění realizace vybraných dopravních projektů, pro které bylo stanovisko EIA vydáno dle zákona č. 244/1992 Sb. Uvedené dopravní projekty jsou pro Českou republiku klíčové a nacházejí se v pokročilé fázi přípravy. Jedná se o projekty na transevropské dopravní síti a jejich realizace je tudíž důležitá jak pro Českou republiku, tak okolní státy. Pokud se nenalezne řešení pro tyto vybrané stavby se stanoviskem EIA vydaným dle zákona č. 244/1992 Sb., jejichž připravenost je v nejpokročilejším stadiu, vznikne v letech 2016–2018 proluka v zahajovaných dopravních stavbách – oddálení již téměř připravených staveb, se kterými bylo pro toto období počítáno. Podmínkou pro vydání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí je, aby žádost o jeho vydání byla podána do 31. 12. 2016, neboť se jedná o zcela výjimečný postup, který by měl být časově omezen a který se vztahuje na projekty, jež se nacházejí již v pokročilé fázi přípravy. Prioritní dopravní záměry nebudou v důsledku aplikace speciálního postupu podle § 23a podléhat ověření podle čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb., což je v návrhu výslovně uvedeno. Na ostatní záměry, pro které bylo rovněž vydáno stanovisko EIA dle zákona č. 244/1992 Sb., avšak které nenaplní požadavky nového odstavce 11, se však jako doposud bude vztahovat čl. II bod 1 zákona č. 39/2015 Sb.

JUDr. V. Sedláčková informovala o průběhu projednávání novely stavebního zákona.

Byla podána informace o přijetí nařízení Rady HMP č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy (Pražské stavební předpisy) s účinností od 1. 8. 2016 a problematice jejich aplikace, zejména přechodných ustanovení umožňujících aplikaci nařízení Rady HMP č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy (tzv. staré PSP).

Dále byly diskutovány vybrané problémy aplikační praxe:

- a) pořizování a poskytování zvukových záznamů z ústních jednání,
- b) aplikace ustanovení § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví po novele,

- c) problematika ustanovení § 94 SZ a změna podmínek v území jako podklad pro vyhovění žádosti, aktuální judikatura MS Praha.

Dne 20. 9. 2016 se uskutečnilo čtyřicáté osmé zasedání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád v rámci České společnosti pro stavební právo.

Účastníci byli seznámeni s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 88/2016 z 31. 8. 2016 k územnímu plánu města Znojma a výkladu ustanovení § 43 SZ. Podle NSS mohou města a obce v územních plánech řešit záměry celostátního významu, pokud to umožní krajský úřad jakožto nadřízený orgán územního plánování. A pokud se řešení v územním plánu později dostane do rozporu s krajskými zásadami územního rozvoje, je nutné městskou dokumentaci změnit a uvést do souladu s krajskou, případně republikovou. Vymezení přeložky silnice I/38 ve znojemském plánu podle NSS nijak neomezuje Jihomoravský kraj, aby v pozdějších zásadách územního rozvoje koridor prověřil, konkretizoval a na základě toho vymezil odlišným způsobem od řešení přijatého městem. Výklad přijatý krajským soudem by podle NSS vedl ve svých důsledcích k tomu, že v případě absence zásad územního rozvoje, popřípadě v případě nesouladu zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje (například pokud by politika územního rozvoje vymezila nově určitou záležitost republikového významu a zásady územního rozvoje by dosud tuto záležitost nezpřesnily a nepřevzaly), by obce dotčené takovouto záležitostí republikového významu nemohly vydat územní plán. Nebylo by totiž možné vyhovět zároveň dikci stavebního zákona, který vyžaduje, aby obce respektovaly při vydávání územního plánu platnou politiku územního rozvoje, a zároveň i rigidnímu výkladu § 43 odst. 1 poslední věty stavebního zákona, podle něž by obce takovouto záležitostí nemohly vymezit ani se souhlasem krajského úřadu.

Byla podána informace k rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 40A 2/2016 z 4. 5. 2016 týkajícího se územního plánu obce Malé Březno a klasifikace uplatněných námitek x připomínek. Navrhovatel (žalobce) v daném případě namítal, že jeho výhrady týkající se územního plánu nebyly vyřešeny jako námítky, ale některé z nich byly vypořádány pouze ve formě připomínek. Otázkou způsobu vypořádání výhrad v rámci územního plánování se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, kde konstatoval, že „rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námítka (§ 172 odst. 5 správního řádu z roku 2004), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námítkám“. Obdobně judikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, kde dospěl k závěru, že „vlastník pozemku či stavby dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, je oprávněn podat námítky k návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Tyto námítky však nejsou omezeny pouze na části týkající se uvedených nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, nýbrž se mohou týkat jakékoli části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či

zpracování.“ Pokud je subjekt oprávněn vznášet námitky v rámci tvorby územního plánu, pak veškeré jeho včasné vznesené výhrady musí být v rámci tvorby územního plánu vypořádány jako námitky včetně jejich řádného odůvodnění. Odpůrce měl veškeré včasné uplatněné výhrady vyhodnotit jako námitky a v souladu s tímto jejich charakterem je měl vypořádat v rozhodnutí o námitkách včetně jejich řádného odůvodnění, a to bez ohledu na to, jak navrhovatel jednotlivé výhrady sám označil, neboť odpůrce jako správní orgán byl vázán zásadou legality zakotvenou v § 2 správního řádu.

Byl projednán rozsudek NSS čj. 5 As 194/2014 z 13. 9. 2016 ve vztahu ke lhůtě pro napadení OOP podle § 101b odst. 1 s. ř. s. v případech tzv. incidenční žaloby proti OOP. Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

Předmětem projednání a diskuse účastníků byl rozsudek NSS čj. 4 As 17/2016 z 31. 5. 2016 k délce zkušební provozu komunikace (předmětem věci byl JZ obchvat Prahy). Zkušební provoz v délce tří let je nutno podrobně odůvodnit. Soud přiznal obcím i spolku aktivní legitimaci k žalobě, ačkoli nebyli účastníky řízení o vydání rozhodnutí o zkušebním provozu. Podle NSS je povinností správního orgánu dbát na zákonnost a řádné odůvodnění svých rozhodnutí i v případech, kdy jsou vydána na podkladě závazných stanovisek dotčených orgánů. Tomu odpovídá povinnost správních orgánů dát podnět k přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu, jestliže shledají jejich nezákonnost. Správní orgán, který vede řízení, je přitom povinen se zabývat úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, čj. 30 A 57/2012-84).

Přítomným byla podána informace k usnesení NSS čj. 2 As 43/2016 z 10. 8. 2016 zabývajícím se otázkou povahy vyjádření silničního správního úřadu k existenci veřejné účelové komunikace. Druhý senát předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., rozhodnutí sporné otázky ohledně povahy vyjádření silničního úřadu vydaného podle § 40 odst. 4 a 5 zákona o pozemních komunikacích. Spornou je tedy otázka, zda vyjádření silničního úřadu o tom, že určitý pozemek eviduje jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vydané buď k žádosti oprávněné osoby, nebo k žádosti jiného správního orgánu, jenž takové vyjádření potřebuje pro své rozhodnutí, představuje deklaratorní rozhodnutí, osvědčení, nebo pouhé nezávazné stanovisko silničního úřadu.

Proběhla diskuse k rozsudku NSS čj. 5 As 203/2015 z 30. 8. 2016 týkajícího se nařízení zabezpečovacích prací dle § 135 SZ a jejich zrušení v přezkumném řízení. Pokud vycházel Magistrát hl. m. Prahy při nařízení přezkumného řízení z premisy, že byly přezkoumávaným rozhodnutím stavebního úřadu nařizeny práce, které vyžadují stavební povolení, měl přezkoumat rozhodnutí stavebního úřadu právě v tomto rozsahu, tzn. posoudit, které z 29 nařízených prací

lze provádět v režimu § 135 odst. 2 stavebního zákona, které je třeba podřadit pod § 103 stavebního zákona, a které naopak stavební povolení či ohlášení vyžadují, a své závěry odůvodnit.

Přezkoumává-li soud zákonnost správního rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, je povinen učinit součástí přezkumu rovněž i zákonnost správního aktu, kterým bylo přezkumné řízení zahájeno.

Podle § 96 odst. 2 správního řádu se v přezkumném řízení posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Uvedené však nikterak nevylučuje, aby soud ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. provedl a doplnil dokazování, má-li za to, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn nedostatečně. Soud může použít i nové důkazy, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí a lze jimi tedy potvrdit nebo vyvrátit skutkový stav, který správní orgán zjistil ve správním řízení.

Pokud rozpor rozhodnutí s právními předpisy má mít původ výlučně v postupu správního orgánu, aniž by k tomu dotčená osoba svým jednáním jakkoli přispěla, a dotčená osoba je v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, je třeba její dobrou víru v intencích § 94 odst. 5 a § 99 odst. 2 správního řádu zohlednit.

Přítomní byli informováni o rozsudku NSS čj. 9 As 204/2015 z 18. 8. 2016 zabývajícímu se propadnutím platnosti ÚR a následného soudního napadení sdělení SÚ o neplatnosti ÚR. Sdělení stavebního úřadu o tom, že došlo k pozbytí platnosti územního rozhodnutí o umístění stavby uplynutím času podle § 93 stavebního zákona z roku 2006, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

J. Macháčková seznámila účastníky s průběhem projednávání novely SZ a s jejími vybranými částmi. Součástí návrhu novely zůstává zrušení zmocňovacího ustanovení § 194 písm. e) SZ a zrušení PSP.

J. Mareček podal informaci k průběhu a obsahu konference ke správnímu řádu v rámci Konference Moderní veřejná správa 2016.

Dále byly diskutovány vybrané problémy aplikační praxe:

- a) systémová podjatost a způsobené problémy v rozhodování, hrozící paralýza správních orgánů,
- b) problematika povolování vodních vleků a jejich vztahu k SZ,
- c) problematika fenoménu „stromových domů“, tj. domů umístěných v korunách stromů.

Přítomní byli vyzváni k zapojení se do prací na přípravě vydání almanachu Sekce k příležitosti jejího blížícího se 50. zasedání a dále k publikační činnosti v Bulletinu stavebního práva vydávaného Společností.

Konference ESCL – Vídeň 2016

Ve dnech 6. až 8. 10. 2016 se ve Vídni uskutečnila Konference Evropské společnosti pro stavební právo (ESCL) k tématu „Technické normy ve stavebním právu“. Byly předneseny příspěvky z různých evropských zemí, které dokládaly různý přístup k této problematice od sofistikovaných systémů v Rakousku a Německu až po volné pojetí v Itálii a ve Velké Británii.

Příspěvek za Českou republiku přednesla Ing. Jitka Víchová. Zborník příspěvků v německé a anglické verzi je k dispozici v sekretariátu Společnosti.

Současně byly vyhlášeny ceny ESCL za nejlepší práce v oblasti stavebního práva. První cenu získala paní Rachel Griffiths z Velké Británie za práci „Pobřežní větrné farmy – potřeba standardních vzorů smluv“, první druhá cena byla udělena panu Saha Mohammadi za práci „Budoucnost smluv na stavby s environmentálními aspekty v Turecku“ a druhou druhou cenu obdržela práce s tematikou „mediace“ Martina Josepha Cooneyho z Irska.

Zasedání prezidentů národních společností schválilo nové stanovy ESCL, zvolilo prezidentem ESCL prof. H. Stoeckliho ze Švýcarska, kde se také uskuteční příští konference ESCL v listopadu 2017 s tématem „Příčiny selhání velkých infrastrukturních projektů“, konferenci bude předcházet seminář mladých právníků (ČSPSP má delegovat 2 studenty). Bylo rozhodnuto o konání dalších konferencí v nejbližší budoucnosti (2018 – Rumunsko, 2019 – Holandsko, 2020 – Bulharsko).

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu

1. Projeví-li se skrytá vada díla až po záruční době, nemůže objednatel úspěšně uplatnit své právo vůči zhotoviteli z titulu odpovědnosti za tzv. následnou škodu, která vznikla v důsledku vadného plnění.
2. Pasivní legitimace zhotovitele z titulu odpovědnosti za škodu není dána, proto, že není splněn jeden z předpokladů odpovědnosti za škodu – porušení povinnosti žalovaného, který neměl povinnost odstraňovat vady díla, které se vyskytly po záruční době; ve vztahu k žalobci tedy neporušil žádnou zákonnou či smluvní povinnost.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2015, sp. zn. 23 Cdo 1590/2015

Žalobkyně, jako nájemce dvou kusů motorů PERKINS, pronajatých jí k užívání v prostorách teplárny jejich vlastníkem společností Cogen CZ a. s., pro kterou motory, jako součást kogenerační jednotky dodala a zkompletovala žalovaná, se po žalované domáhá zaplacení 1 868 979 Kč s příslušenstvím a 13 466,97 eur s příslušenstvím z důvodů, že u obou motorů byly zjištěny po uplynutí záruční doby skryté vady, které podle žalobkyně existovaly na motorech již v době jejich instalace, přičemž v důsledku této vady byly motory v určité době mimo provoz, což mělo za následek, že žalobkyni vznikla škoda, kterou představuje cena opravy motorů snížená o běžné opotřebení a ušlý zisk za dobu, kdy zařízení s vadnými motory bylo mimo provoz.

Městský soud v Praze (dále „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 19. 12. 2013, čj. 37 Cm 50/2012-112, výrokem I. zamítl žalobu o zaplacení 1 868 979 Kč a 13 466,97 eur, výrokem II. zamítl příslušenství žalovaných částek a výrokem III. rozhodl o náhradě nákladů řízení.

Soud prvního stupně zamítl žalobu z důvodu, že v řízení nebylo prokázáno, že by dílo mělo tvrzené vady v době předání či v záruční době, která skončila dne 22. 9. 2007, a pokud byl dne 20. 12. 2009 vznesen žalobkyní nárok na náhradu škody v souvislosti s poruchou motorů, soud s odkazem na lhůty pro oznámení vad díla zhotoviteli podle § 562 odst. 2 obchodního zákoníku (dále jen „obch. zák.“) dovodil, že nárok žalobkyně nemůže být soudně uspokojen.

Vrchní soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) usnesením ze dne 5. 11. 2014, čj. 4 Cmo 91/2014-159, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2013, čj. 37 Cm 50/2012-112, zrušil.

Odvolací soud dospěl k závěru, že z žalobkyní vylíčených skutkových okolností je zřejmé, že nepožadovala reparovat vadný stav zboží, ale že se svého práva domáhá jako náhrady škody, jež žalobkyni měla vzniknout v důsledku vadného plnění žalovanou. Odvolací soud dovodil,

že soud prvního stupně měl uplatněný nárok posoudit nikoliv z titulu uplatnění práv z odpovědnosti za vady, ale z titulu náhrady škody. Konstatoval, že tzv. následná škoda není podmíněna řádným a včasným uplatněním práva z odpovědnosti za vady. Vzhledem k odlišnému právnímu názoru odvolacího soudu na posouzení věci neměl odvolací soud pro rozhodnutí o náhradě škody dostatek skutkových zjištění, neboť pro odlišný právní názor soudu prvního stupně nebyly v řízení prokazovány předpoklady pro vznik odpovědnosti za škodu podle § 373 obch. zák., a proto odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Proti usnesení odvolacího soudu podala žalovaná dovolání, v němž přípustnost dovolání vymezila tím, že napadené rozhodnutí závisí ve smyslu § 237 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) na vyřešení otázky hmotného práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, a to od rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2013, sp. zn. 32 Cdo 3556/2012, podle něhož neuplatnil-li objednatel nároky z odpovědnosti za vady díla, nemůže se domáhat náhrady škody vzniklé mu z vadného plnění zhotovitele v rozsahu, ve kterém se mohl domoci uspokojení uplatněním práv z odpovědnosti za vady. Dovolatelka poukazuje na to, že takový postup výslovně vylučuje ustanovení § 440 odst. 2 obch. zák. Dovolatelka dále uvádí, že by bylo možné se sice domáhat náhrady další (následné) škody vzniklé v důsledku vadného plnění zhotovitele, ale poukazuje na to, že v daném případě k vadnému plnění žalované nedošlo, nebyla uplatněna žádná reklamacie v řádné reklamční době. Dovolatelka má za to, že pokud žalobkyně neprokázala vadu plnění zakládající právo na odstranění vady v záruční době, není důvod pro posuzování odpovědnosti žalované za následnou škodu, neboť není kauzální vztah mezi plněním žalované a následnou škodou. Dovolatelka je přesvědčena, že správně právně věc posoudil soud prvního stupně a odvolací soud se dopustil nesprávného právního posouzení věci, jestliže dospěl k závěru, že věc je třeba posoudit z titulu náhrady škody. Dovolatelka proto navrhla zrušení usnesení odvolacího soudu a vrácení věci odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší soud postupoval v dovolacím řízení a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), ve znění účinném do 31. 12. 2013 (článek II., bod 2. zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů).

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolání je přípustné podle § 237 o. s. ř., neboť rozhodnutím odvolacího soudu se odvolací řízení končí a napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. Nejvyšší soud považuje dovolání za důvodné, neboť výše citované usnesení Vrchního soudu v Praze spočívá ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. na nesprávném právním posouzení věci.

Odvolací soud nesprávně z daných skutkových zjištění a v rozporu s judikaturou (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2004, sp. zn. 29 Odo 556/2003, publikovaný v Soudní judikatuře pod označením 96/2004) dovodil, že se jedná o následnou škodu (další škodu). Vzhledem k tomu, že v dané věci se skrytá vada (pokud by byla prokázána) vyskytla na díle až po záruční době, nemůže objednatel úspěšně uplatnit své právo vůči zhotoviteli z titulu odpovědnosti za škodu či z titulu bezdůvodného obohacení. Pasivní legitimace žalovaného z titulu odpovědnosti za škodu není dána, neboť v posuzovaném případě není splněn jeden z předpokladů odpovědnosti za škodu – porušení povinnosti žalovaného, který neměl povinnost

odstraňovat vady díla, které se vyskytly po záruční době; ve vztahu k žalobci neporušil žádnou zákonnou či smluvní povinnost.

S ohledem na výše uvedené, kdy Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolání žalované je podle § 237 o. s. ř. přípustné a dovolací důvod nesprávného právního posouzení ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. byl uplatněn důvodně, Nejvyšší soud napadené usnesení odvolacího soudu podle § 243e odst. 1 o. s. ř. bez jednání (§ 243a odst. 1 o. s. ř.) zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení (§ 243g odst. 1 o. s. ř.), v němž bude soud vázán právním názorem dovolacího soudu (§ 243g odst. 1, věta za středníkem o. s. ř.); odvolací soud rozhodne také o dosavadních nákladech řízení včetně případných nákladů řízení dovolacího (§ 243g odst. 1, věta druhá o. s. ř.).

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016 čj. 5 As 194/2014-36

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zaujal ve shora uvedeném usnesení následující právní názor:

Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum

opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

Předmětem posuzování na základě kasační stížnosti byl případ zamítnutí žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby „konstrukce 6 ks – voliéry pro chov exotického ptactva“ na pozemcích v k. ú. B. Důvodem zamítnutí žádosti žalobce byl rozpor stavby s územním plánem městysu B. z roku 2006 (dále též „územní plán“). Posuzovaná stavba je umístěna na pozemcích v ploše Bc, která je vymezena územním plánem jako plocha pro bydlení – individuální bydlení čisté. Jde o plochy nízkopodlažní zástavby s dominující funkcí individuálního bydlení v rodinných domech bez možnosti chovu drobného zvířectva. Dle regulativů územního plánu jsou na těchto plochách přípustné stavby pro individuální bydlení v rodinných domech s užitkovými zahradami, stavby pro dopravu v klidu (tj. stavby pro garážování, parkování a ostatní odstavné zpevněné plochy) a stavby nezbytné technické vybavenosti zajišťující obsluhu území. Podmíněně přípustné jsou na těchto plochách stavby individuální rekreace v rekreačních chalupách. Všechny ostatní urbanistické funkce, činnosti a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné, jsou pro plochy Bc dle regulativů územního plánu nepřípustné. Pro posouzení souladu stavby s územním plánem je rozhodující doba, kdy je o stavbě vedeno správní řízení, resp. kdy je o ní rozhodováno.

Posuzující senát NSS se hodlal odchýlit od právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného již v rozsudku ve věci Bioplynová stanice H. Podle tohoto rozsudku „soud je proto pro tyto účely oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem

rozhodnutí, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat. V tomto ohledu je nutno na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis, neboť při své aplikaci na konkrétní případ účastníka řízení má jako regulace vztahující se na neurčitý okruh subjektů pro tyto účely povahu podzákonného právního předpisu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nikoli tzv. jiného úkonu správního orgánu ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Zvolená regulace ochrany ovzduší obce či dalších chráněných hodnot nebo zájmů územním plánem a její uplatňování totiž musí být v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 7Ao 2/2011-127, www.ns-soud.cz). Tato zásada však může být podle okolností oslabena jak intenzitou chráněného zájmu, tak zásadou předběžné opatrnosti při umísťování staveb v území, a to i s ohledem na případnou mimořádnou obtížnost při odstraňování případných negativních dopadů již realizované stavby na její okolí“. Tento názor Nejvyšší správní soud zopakoval v rozsudcích ze dne 13. 2. 2014, čj. 7 As 75/2013-53, ze dne 6. 3. 2013, čj. 1 As 155/2012-141 a ze dne 4. 2. 2016, čj. 7 As 31/2015-33. Předkládající senát se naopak domníval, že se žalobce v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. nemůže domáhat přezkoumání zákonnosti opatření obecné povahy, které bylo napadeným rozhodnutím aplikováno, pokud již uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že díl 7 hlavy druhé soudního řádu správního, který s účinností zákona č. 127/2005 Sb. od 1. 5. 2005 uzákonil možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy, původně neomezoval možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části žádnou lhůtou. Takovouto úpravu Ústavní soud shledal ústavně konformní v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012. Naopak, Ústavní soud se dosud nevyjadřoval k otázce, zda lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zakotvená nyní v § 101b odst. 1 s.ř.s. zavedená s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. představuje lhůtu nepřekročitelnou, resp. zda by takové řešení obstálo v testu ústavnosti. Proto se rozšířený senát zabýval otázkou, zda je z hlediska ústavního akceptovatelné, že by se objektivně nezákonné opatření obecné povahy, které nadále zasahuje podstatným způsobem do práv a povinností relativně širokého okruhu adresátů, uplynutím lhůty tří let od účinnosti opatření obecné povahy stalo nepřekročitelnou překážkou pro účinnou ochranu ústavních a zákonných práv jednotlivců.

Je totiž zřejmé, že jakkoli opatření obecné povahy není právním předpisem (§ 171 správního řádu), jeho účinky se fakticky právnímu předpisu do značné míry přibližují. Některá opatření obecné povahy, typicky právě územní plány, totiž obsahují regulatorní úpravu týkající se konkrétního předmětu (zde nemovitostí na území obce), jejíž účinky působí neomezeně do budoucna (na dobu neurčitou), často pro období značně dlouhé. Jsou adresovány širokému okruhu obecně vymezených adresátů, který se v průběhu plynutí času může významně měnit. Územní plány jsou pořízovány typicky pro období až dvaceti let, přičemž často jejich faktická doba platnosti takovou dobu životnosti dalece přesahuje (například stávající územní plán města Brna je z roku 1994). Ačkoli stavební zákon předpokládá pravidelné vyhodnocování a změny územního plánu, jedná se o změny dílčí a podstatná část regulace obsažené v územním plánu přetrvává i nadále. Regulativy obsažené v územním plánu (popřípadě v jiném opatření obecné povahy) přitom mohou velmi intenzivním způsobem zasahovat zejména do vlastnických práv vlastníků nemovitostí, a to i po uplynutí tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

V mnoha případech navíc mohou důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy vyjít najevo až po uplynutí této lhůty, právě v souvislosti s individuálním správním aktem, kterým je regulace obsažená v

opatření obecné povahy v konkrétním případě aplikována. V případě přijetí závěru, že lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s.ř.s. je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoli soudní přezkum opatření obecné povahy, by se stal soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné povahy pouhou formalitou. Ačkoli by soud shledal nezákonnost takového rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy, nemohl by právům žalobce poskytnout účinnou ochranu. Takový závěr by byl ve svém důsledku v rozporu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v těch případech, kdy by se individuální rozhodnutí vydaná na základě opatření obecné povahy týkala občanských práv a závazků, popřípadě trestních obvinění, jak je definovala judikatura Evropského soudu pro lidská práva, ale i s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Tento závěr by neobstál ani v konfrontaci s výkladovým principem *a fortiori*. Práva žalobců porušená individuálním rozhodnutím správního orgánu aplikujícím protiústavní zákonný předpis mohou být ochráněna v soudním řízení prostřednictvím předložení návrhu na zrušení takového zákonného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, a v případě individuálních rozhodnutí aplikujících podzákonný předpis, který je v rozporu se zákonem (mezinárodní smlouvou nebo ústavním pořádkem) žalobci může být poskytnuta ochrana dokonce přímo správním soudem mechanismem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR. V obou případech jednotlivce, jehož práva byla aplikací takových vadných předpisů porušena, může iniciovat řízení o jejich zrušení zároveň s podáním ústavní stížnosti proti takovým aktům, kterými byly tyto vadné předpisy aplikovány (srov. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Naproti tomu proti nezákonnosti regulace vyplývající z opatření obecné povahy po uplynutí tří let od jeho účinnosti by se jednotlivce již nikdy nemohl domoci soudní ochrany. Pokud se dotčený jednotlivce může domoci přezkoumání ústavnosti zákona či zákonnosti podzákonného předpisu v rámci žaloby proti rozhodnutí, které takový právní předpis aplikuje, tím spíše musí mít možnost domoci se účinné soudní ochrany i v případě aplikování regulace vyplývající z opatření obecné povahy.

Správní soud nemůže za současné právní úpravy v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, posoudit zákonnost opatření obecné povahy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR, způsobem, jakým poskytnutí takové logicky nezbytné soudní ochrany dovedl sedmý senát v rozsudku ve věci Bioplynová stanice Hvožďany. Pro analogickou aplikaci čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR totiž není dán žádný důvod. Použití analogie obecně předpokládá existenci právé mezery v zákoně, tj. takovou situaci, kdy neexistence určitého výslovně stanoveného pravidla je v rozporu s ústavním pořádkem či obecnými právními principy. Takovou mezeru by mohla představovat nemožnost dosáhnout soudního přezkumu, resp. nápravy nezákonnosti opatření obecné povahy v souvislosti s jeho aplikací individuálním správním aktem. Rozšířený senát má ovšem za to, že současné znění soudního řádu správního umožňuje takovou možnost nápravy, resp. „incidenčního“ soudního přezkumu opatření obecné povahy po uplynutí obecné tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Žádná mezera v zákoně tudíž neexistuje, jak je vysvětleno dále.

Soudní řád správní v dílu 7 hlavy II, který je věnován řízení o zrušení opatření obecné povahy, rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na „abstraktní“ kontrolu, kterým se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Druhým typem návrhu je pak návrh na „incidenční“ kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle něžž „pokud je [navrhovatel] podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření [zákon nesprávně uvádí „opatřením“; pozn. rozšířeného senátu] obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem“.

Soudní řád správní zároveň upravuje pro každý z obou uvedených typů návrhu na zrušení opatření obecné povahy samostatnou lhůtu pro jejich podání. Pro návrh „abstraktní“ se použije bezesporu tříletá lhůta od účinnosti opatření obecné povahy stanovená v § 101b odst. 1 s.ř.s. Pro návrh „incidenční“ pak platí dle § 101a odst. 1 věty druhé na konci s. ř. s. pravidlo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo opatření obecné povahy použito, tzn. takovýto návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu.

Rozšířený senát si byl vědom toho, že tento výklad § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s. se může zdát poněkud překvapivým, neboť doposud nebyl použit v žádném z rozhodnutí tohoto soudu a nemá ani oporu v žádném z publikovaných komentářů k soudnímu řádu správnímu,¹⁾ resp. ani v důvodové zprávě k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým byl novelizován soudní řád správní. Na druhou stranu však zároveň jiný adekvátní výklad tohoto ustanovení nabídnut nebyl. Je třeba zavrhnout možnost, že by § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. neměl žádný normativní obsah. Zároveň je nutno odmítnout i takový výklad, který by adresáta individuálního správního aktu, jímž bylo opatření obecné povahy aplikováno, vyloučil z obecného oprávnění osob dotčených na právech opatřením obecné povahy podat v tříleté lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. („abstraktní“) návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Bylo by opravdu ne-logické dovozovat, že adresát individuálního správního aktu aplikujícího opatření obecné povahy by měl mít horší možnost (a kratší lhůtu) pro dosažení soudního přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy než jiné, méně intenzivně dotčené osoby.

Jediným přiměřeným způsobem výkladu § 101a odst. 1 a 101b odst. 1 s. ř. s. je tak výklad výše rozšířeným senátem předestřený, tj. rozlišující dva samostatné typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, přičemž oba tyto typy návrhů mají odlišný okruh osob aktivně procesně legitimovaných k podání návrhu a rovněž samostatné lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Tento výklad je ostatně v souladu s teleologickou metodou interpretace právních předpisů, neboť účelem procesních předpisů je nepochybně provést na úrovni zákona ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. poskytnout jednotlivci schůdnou cestu, jak dosáhnout účinné ochrany jeho práv soudem.

1) Srovnej POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges 2014.* JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2013.* BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, J.; MOLEK, P.; POSPÍŠIL, P.; SOCHOROVÁ, V.; ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C.H.Beck, 2016.*

Vyloučení možnosti soudního přezkumu zákonnosti aplikovaného opatření obecné povahy po uplynutí tříleté lhůty by nepochybně v souladu s tímto smyslem a účelem právní úpravy nebylo. Taková interpretace by byla zároveň v rozporu s argumentací systematickou, pokud by bylo dovozováno, že regulace obsažená v podzákonných předpisech či dokonce v zákonech by v soudním řízení o žalobě proti jí aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu byla možná, zatímco případně nezákonná regulace obsažená v opatření obecné povahy by byla již nedotknutelná a nepřezkoumatelná.

Že takový souběh konkrétní a abstraktní kontroly regulace není nijak neobvyklý, lze zjistit i ze srovnání s německou právní úpravou, která právě ve vztahu k územním plánům (v Německu ovšem považovaným za podzákonné právní předpisy) umožňuje jak jejich abstraktní kontrolu vrchními zemskými soudy na základě návrhu podaného ve lhůtě jednoho roku od jejich vyhlášení, tak zároveň i incidenční kontrolu v rámci žaloby proti rozhodnutím územní plány aplikujícím, a to i po uplynutí lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu (srov. usnesení Spolkového správního soudu ze dne 10. 10. 2006, č. 4 BN 29/06, nebo ze dne 8. 4. 2003, č. 4 B 23.03, k dispozici na www.bverwg.de).

Rozšířený senát si je vědom i toho, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy byla zákonodárcem s účinností od 1. 1. 2012 zavedena v zájmu ochrany dobré víry dotčených osob v zákonnost opatření obecné povahy a stability poměrů v území, přičemž stanovení takové lhůty se Nejvyšší správní soud sám domáhal například v rámci návrhu na zrušení dílu 7 hlavy druhé soudního řádu správního, o němž rozhodl Ústavní soud výše citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012. Stanovení obecné lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu je jistě ústavně zcela konformní a žádoucí. Výklad přijatý rozšířeným senátem, který uznává zvláštní lhůtu pro podání incidenčního návrhu na zrušení obecné povahy, ovšem není s výše uvedeným v rozporu. Okruh osob oprávněných k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž velmi omezený, což zabraňuje nadužívání tohoto institutu a obcházení lhůty k podání návrhu na abstraktní kontrolu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. i častým zásahům do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů. Tento výklad je tak zároveň v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci.

Vzhledem k právě podanému výkladu § 101a odst. 1 a § 101b odst. 1 s. ř. s. přijatému rozšířeným senátem je třeba překonat názor sedmého senátu vyslovený v rozsudku ve věci Bioplynová stanice H., tj. že v rámci žaloby proti rozhodnutí aplikujícímu opatření obecné povahy má soud postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR posoudit zákonnost aplikovaného opatření obecné povahy. Zároveň je nutno odmítnout i názor předkládajícího senátu, že po uplynutí tříleté lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. již není možné zákonnost opatření obecné povahy nijak posoudit či přezkoumat ani v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí, kterým je opatření obecné povahy aplikováno.

Rozšířený senát dodává, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podaný podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. musí být podán společně se žalobou proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno (tj. ať už v rámci jediného podání soudu nebo i ve dvou podáních současně u soudu učiněných). Pokud žalobce takový návrh výslovně sice neučiní, ale v rámci žalobních bodů nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy tvrdí, pak je namístě navrhovatele vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívajícím v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření

obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s. Rozšířený senát na tomto místě připomíná mnohokrát judikovanou zásadu, že následná změna soudní judikatury nemůže vést k odepření práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65 a ze dne 29. 12. 2011, čj. 7 Afs 14/2010-104).

I v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod.

Rozšířený senát proto na základě výše uvedených úvah uzavřel, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s.ř.s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; ten to návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

Ochranná a bezpečnostní pásma v praxi stavebníků a stavebních úřadů

Datum a místo konání: 2. prosince 2016, 9:00 – 14:00, PF UK v Praze

S existencí ochranných (resp. bezpečnostních) pásem se ve své praxi setkávají poměrně často jak investoři, tak i znalci, vlastníci i uživatelé nemovitých věcí (zejména pozemků), případně potenciální zájemci o jejich koupi. Skutečnost, že nemovitá věc je těmito pásmy zatížena, implikuje celou řadu omezení jejich využití. Jednodenní seminář se věnuje právní úpravě těchto omezení vlastnického práva, zejména s ohledem na právní úpravu v oblastech energetiky (elektroenergetika, plynárenství, teplárenství, ropovody a produktovody), elektronických komunikací, drah, silnic atd. a to zejména režimu vzniku a zániku ochranných pásem, možnosti výkonu vlastnických, resp. uživatelských práv v těchto pásmech a v neposlední řadě vztahu k právní úpravě soukromoprávního vypořádání s vlastníky dotčených nemovitých věcí. Cílem semináře také poukázat na existující judikaturu českých soudů k této problematice.

Témata semináře:

- otázky vzniku, změny a zániku ochranných a bezpečnostních pásem (účastenství v řízení, doručování rozhodnutí atd.),
- režim vydávání souhlasů s prováděním činností v ochranných a bezpečnostních pásmech (závazná stanoviska, rozhodnutí, souhlasy provozovatelů), jejich právní povaha a možnosti obrany,
- evidence ochranných a bezpečnostních pásem,
- náhrady za omezení, způsobená ochrannými pásmy,
- vztah k jiným veřejnoprávním institutům (vyvlastnění, zákonná věcná břemena, lesní průseky),
- vztah k institutům soukromého práva (věcná břemena).

Přednášející:

JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., Katedra správního práva a správní vědy PF UK

Další podrobnosti a přihláška jsou ke stažení na stránkách:

<http://www.prf.cuni.cz/public-courses/juridikum-porada-2-12-2016-kurz-ochrana-a-bezpecnostni-pasma-v-praxi-stavebniku-a-stavebnich-uradu-1404053421.html>

STAVEBNÍ PRÁVO – Bulletin

Vydává Česká společnost pro stavební právo s odbornou garancí Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Ministerstva průmyslu a obchodu ČR

Redakční rada:

Ing. arch. Hana Bártová, Mgr. David Dvořák (místopředseda), JUDr. Emil Flegel,
JUDr. Miroslav Hegenbart, Mgr. Pavel Herman, JUDr. Václava Koukalová,
JUDr. Jan Mareček, prof. JUDr. Karel Marek, CSc., JUDr. Pavel Novák,
Ing. Marcela Pavlová, prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., JUDr. Pavla Schödelbauerová,
Ing. Petr Serafín (místopředseda), JUDr. Jan Sixta, Ing. Zbyšek Sochor,
doc. JUDr. Ivana Štenglová (předsedkyně), Ing. Jitka Víchová, JUDr. Zdeňka Vobrátilová,
Ing. arch. Václav Vondrášek

Ročník XX

Výrobu a distribuci zajišťuje:

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.
301 00 Plzeň, Kardinála Berana 1157/32
www.alescenek.cz

Předplatné, objednávky:

(adresa pro korespondenci)
ČSPSP
110 00 Praha 1, Václavské náměstí 31
Telefon: 222 231 316
e-mail: bulletin@spolstavprav.cz